Das Recht der parlamentarischen Ausgabeninitiative im Reich, in den Ländern und preußischen Kommunalverbänden.

Mängel des heutigen Zustandes und Wege zu ihrer Beseitigung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Hermann Gotthardt
Regierungsassessor aus Limburg (Lahn).

Marburg.
R. Friedrich's Universitätsbuchdruckerei (Inhaber Karl Gleiser).
1929.

Als Dissertation von der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 11. Februar 1929.

Erster Berichterstatter: Prof. D. Dr. Dr. Bredt.
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Genzmer.

Inhalts-Uebersicht.

Literatur-Verzeichnis.

Abegg, Wilhelm, Die preußische Verwaltung und ihre Reform, Länder und Reich, Berlin 1928.

Anschütz, Gerhard, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht, 2. Aufl., Tübingen 1901.

— — Die Verfassung des Deutschen Reiches, 7. Aufl., Berlin 1928.

Antoni, Städteordnung für Hessen-Nassau, Marburg 1908.

Arndt, Adolf, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Berlin 1903.

— — Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, 7. Aufl., Berlin 1911.

— — Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901.

— — Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 19, 2. Aufl., Berlin-Leipzig 1921.

— — Die Verfassung des Freistaats Preußen, Berlin-Leipzig 1921.

Bilfinger, Karl, Der Reichssparkommissar, Berlin 1928.

Bleicher, Heinrich, „Kommunale Finanzwirtschaftslehre" in Gerloff & Meisel's Handbuch der Finanzwissenschaft II, S 376 ff.

Bonnard, Roger, Les Règlements des Assemblées Législatives de la France depuis 1789, Paris 1926.

Bornhak, Konrad, Preußisches Staatsrecht, 3 Bände, 2. Aufl., 1911/14.

Braun, Otto, Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem, Berlin 1927.

Braun, Paul Ernst, Die Ausgabeinitiative des Parlaments in ihrer Entwicklung und Geltung, Arch. des öff. Rechts, n. F., Bd. 6 S. 42 ff.

Bredt, Josef Victor, Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924.

— — Etatrecht und Finanzwirtschaft, Berlin 1927.

Büchner, Richard, Die Finanzpolitik und das Bundessteuersystem der Vereinigten Staaten von Amerika von 1789—1926, Jena 1926.

Butler, Nicholas Murray, Der Aufbau des amerikanischen Staates (Berlin 1926).

Colm, Gerhard, Volkswirtschaftliche Theorien der Staatsausgaben, Tübingen 1927.

Dambitsch, Ludwig, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1910.

Dobbert, Gerhard, Die Budgetrechte der Union und der Unionsrepubliken in Sowjetrußland, Finanzarch. 44. Jahrg. Bd. 2, S. 181 ff.

Duguit, Léon, Traité de droit constitutionel, 2. éd. T. 1—4, Paris 1921—24.

v. Eheberg, K. Th., Finanzwissenschaft, 3./4. Aufl. 1928.

Ehlert, Friedrich, Die rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes, Göttingen 1912.

Englis, Karl, „Die öffentlichen Ausgaben" in Gerloff & Meisel's Handbuch der Finanzwissenschaft, I, S. 310 ff.

Finger, August, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Stuttgart 1923.

Fleiner, Fritz, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 6./7. Auflage, Tübingen 1922.

Földes, Bela, Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Jena 1927.

Fritz, H., Haushaltsplan und Haushaltskontrolle nach den neuen Verfassungen im Reich und Preußen, Verwalt.-Arch. Bd. 29, S. 341.

Gerloff, Wilhelm, „Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Deutschlands" in Gerloff & Meisel's Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. III, S. 1 ff.

Geschäftsordnung für den Preußischen Landtag vom 24. 11. 1921, amtl. Ausgabe vom Juni 1928, Berlin 1928.

Giese, F., Die Verfassung des deutschen Reiches, 7. Aufl., Berlin 1926.

Giese-Volkmann, Die preußische Verfassung vom 30. 9. 1920, 2. Auflage, Berlin 1926.

Gilbert, Seymour Parker, Das Memorandum des Reparationsagenten und die Antwort der Reichsregierung in der amtlichen Fassung, Berlin 1927.

Glum, Friedrich, Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung, Berlin 1925.

Gmelin, Hans, Ausländisches Staatsrecht, Teil 2: Verfassungsrecht der übrigen europäischen Staaten, in Kohlrausch-Kaskels Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaften, Bd. 27, Berlin 1923.

Göz, Karl, Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg, Tübingen 1906.

Haenel, Albert, Studien zum deutschen Staatsrecht, Teil 2, Heft 2. Das Gesetz im formellen und materiellen Sinn, Leipzig 1888.

Haensel, Paul, „Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Großbritaniens" in Gerloff & Meisel's Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. III, S. 70 ff.

— — Die Finanz- und Steuerverfassung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, Jena 1928.

Haßler, K. D. (Hrsg.), Verhandlungen der deutschen verfassunggebenden Reichsversammlung zu Frankfurt a. M., 2 Bde. 1848/49.

Hatschek, Julius, Deutsches und preußisches Staatsrecht, 2 Bände, Berlin 1923.

— — Preußisches Verfassungsrecht (Institutionen des Staatsrechts, II), Berlin 1924.

— — Außerpreußisches Landesstaatsrecht (Institutionen des deutschen Staatsrechts, III), Berlin 1926.

— — Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, I. Teil, Berlin-Leipzig 1915.

— — Englisches Staatsrecht, 2 Bände, Tübingen 1905/06.

— — Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 5./6. Aufl., herausgegeben von Paul Kurtzig, Leipzig 1928.

Heckel, Budgetäre Ausgabeninitiative im Reichstag zugunsten eines Reichskultusfonds, Arch. des öffentl. Rechts, n. F., Bd. 12, S. 420 ff.

v. Heckel, Max, Das Budget, Leipzig 1898.

Helpach, W., und Graf zu Dona, Die Krisis des deutschen Parlamentarismus, Karlsruhe 1927.

Herrfahrdt, Heinrich, Die Kabinettbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis, Berlin 1921.

— — Das Problem der berufsständischen Vertretung, Stuttgart-Berlin 1921.

— — Reich und Preußen, Vorschläge zur Verfassungsreform, 1928.

v. Hippel, Ernst, Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Frankreich seit 1914, Jahrb. des öffentl. Rechts, Bd. 15, S. 149.

Höpker-Aschoff, H., Deutscher Einheitsstaat, Berlin 1928.

Huber, R., Die preußische Verfassung, Mannheim 1921.

Hue de Grais, Graf, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und im deutschen Reich, 24. Aufl., Berlin 1927.

v. Jagemann, Eugen, Die deutsche Reichsverfassung. Vorträge, Heidelberg 1904.

Jèze, Gaston, Le budget, Paris 1910.

— — Allgemeine Theorie des Budgets, Deutsche Ausgabe von Fritz Neumark, Tübingen 1927.

Kelsen, Hans, Die Verfassung Oesterreichs, Jahrbuch des öffentl. Rechts, Bd. 15, S. 51 ff.
Koch-Weser, Einheitsstaat und Selbstverwaltung, Berlin 1928.
Koellreutter, Otto, Ausländisches Staatsrecht, Teil I: Verfassungsrecht der angelsächsischen Staatenwelt, in Kohlrausch-Kaskel's Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaften, Bd. 27, Berlin 1923.
— — Der Deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat, Tübingen 1927.
— — Das parlamentarische System in den deutschen Länderverfassungen, Tübingen 1921.
Kormann, Karl, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, Berlin 1910.
Krämer, Karl, Die Finanzgebarung des Reichs und seiner Länder seit der Währungsstabilisierung, Finanzarchiv Bd. 42, S. 66 ff.
— — Die deutsche Finanzpolitik der letzten Jahre und ihre Rolle unter den wirtschaftsbestimmenden Faktoren, Finanzarchiv Bd. 43, S. 351 ff.
Laband, Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 4 Bände, 5. Auflage, Tübingen 1911—14.
— — Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde, Berlin 1871.
Landau, H., Das Budgetrecht in Rußland, Berlin 1912.
Lenz, Richard, Zur Kritik des Reparationsagenten am deutschen Reichshaushalt, Vierteljahrsschrift für Steuer- und Finanzrecht, Bd. 1, S. 169 ff.
Leroy-Beaulieu, P., Traité de la science des finances, Bd. 2, 8. Aufl., Paris 1912.
Lippert, Gustav, Handbuch des internationalen Finanzrechts, 2. Aufl., Wien 1928.
Lohmeyer, Hans, Zentralismus oder Selbstverwaltung, ein Beitrag zur Verfassungs- und Verwaltungsreform, Berlin 1928.
Lowell, A. L., Die englische Verfassung, deutsche Ausgabe von Herr und Frh. v. Richthofen, 1. Bd., Leipzig 1913.
v. Martitz, F., Ueber den konstitutionellen Begriff des Gesetzes, Zeitschr. f. d. ges. Staatswissenschaft, Bd. 36, S. 207 ff.
Maull, Heinz, Die Kreis- und Provinzialordnungen Preußens, Berlin 1928.
Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bände, 3. Aufl., München-Leipzig 1924. (1. Aufl. 1895).
Meißner, Otto, Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, Berlin 1923.
Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., bearbeitet von Gerhard Anschütz, Berlin-Leipzig 1919.
Michon, L'initiative parlementaire, Paris 1898.
Moll, Bruno, Probleme der Finanzwissenschaft, Leipzig 1924.
Moll-Kreuter, Die preußischen Kommunalabgabengesetze, 4. Aufl., Berlin 1927.
Mosich, E., Die Lage der Reichsfinanzen und Vorschläge zur Gesundung der öffentlichen Finanzwirtschaft, Berlin 1927.
Nawiasky, Hans, Die Stellung der Regierung im modernen Staat, Tübingen 1924.
Neidel, Wilhelm, Das österreichische Budget und Budgetrecht, Wien 1927.
— — Die neue Bundeshaushaltsordnung Oesterreichs, Finanzarch. 44. Jahrg., Bd. 1, S. 239 ff.
Oertel, Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie, 6. Aufl., Liegnitz 1914.
Oualit, William, „Das Budget und das Finanzsystem Frankreichs" in Gerloff und Meisel's Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. III, S. 103 ff.
Peters, Hans, Grenzen der komunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.
Plate, Die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses, ihre Geschichte und Anwendung, 2. Aufl., Berlin 1904.
Poetzsch-Heffter, F., Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl., Berlin 1928.
Popitz, Johannes, Gegenwartsaufgaben der Finanz- und Steuerpolitik, Leipzig 1927.

Popitz, Johannes, „Der Finanzausgleich" in Gerloff und Meisel's Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, S. 338 ff.

Posener, Staatsverfassungen des Erdballs, Charlottenburg 1909.

Preuß, Hugo, Staat, Recht und Freiheit, aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte, herausgegeben von Theodor Heuß, Tübingen 1926.

— — Verfassungspolitische Entwicklungen in Deutschland und Westeuropa, historische Grundlegung zu einem Staatsrecht der deutschen Republik, aus dem Nachlaß herausgegeben von Hedwig Hintze, Berlin 1927.

— — Reich und Länder, Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des Deutschen Reiches, aus dem Nachlaß herausgegeben von Gerhard Anschütz, Berlin 1928.

Redlich, J., Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, Leipzig 1905.

v. Roenne, Ludwig, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Aufl. 1881, 5. Aufl. bearbeitet von Philipp Zorn, Leipzig 1899.

Ruthenberg, Otto, Verfassungsgesetze des deutschen Reichs und der deutschen Länder, Berlin 1926.

Sartorius, Karl, Sammlung von Reichsgesetzen staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts, 7. Aufl., München 1927.

von Schanz, G., Artikel „Budget" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 3.

Schanze, Die Landesregierung und ihr verfassungsrechtliches Verhältnis zum Landtag, unter Zugrundelegung des sächsischen Staatsrechts, Arch. d. öffentl. Rechts, n. F., Bd. 3, S. 257.

Schmitt, Karl, Verfassungslehre, München-Leipzig 1928.

Schmoller, Gustav, Preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte, Berlin 1921.

Schulze, Hermann, Preußisches Staatsrecht, 2. Aufl., Leipzig 1888/90.

Schulze, Alfred, Die Verfassung und das Wahlgesetz für Elsaß-Lothringen, Gebweiler 1911.

Schulze, R. und Wagner, E., Reichshaushaltsordnung, 2. Aufl., Berlin 1926.

Schwarz, O., Formelle Finanzverwaltung in Preußen, Berlin 1907.

— — und Strutz, G., Der Staatshaushalt und die Finanzen Preußens, Berlin 1900 ff.

Smend, Rudolf, Verfassung und Verfassungsrecht, München 1928.

Solmssen, Georg, Finanzwirtschaft gegen Parteiwirtschaft, Berlin 1926.

Sommer, Karl, Bundesstaat, Einheitsstaat und die Höhe der öffentlichen Ausgaben. Ein Beitrag zur Verfassungsfrage, München-Berlin (1928).

Spielhagen, W. und Jessen, Arnd, Der Reichshaushalt 1927, Berlin 1927.

Stapel, Wilhelm, Die Fiktionen der Weimarer Verfassung, (Versuch einer Unterscheidung der formalen und funktionellen Demokratie), Hamburg-Berlin-Leipzig 1928.

v. Stein, Lorenz, Lehrbuch der Finanzwissenschaft I, 5. Aufl. 1885.

Stephan, Das kommunale Finanz- und Steuerrecht in Preußen, Berlin 1926.

Stier-Sommlo, Fritz, Die verfassungsmäßigen Rechte des preußischen Staatsrats und die Folgen ihrer Nichtbeachtung, Arch. d. öffentl. Rechts, n. F., Bd. 3, S. 129 ff.

— — Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. I, Berlin-Leipzig 1924.

— — Sammlung preußischer Gesetze staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts, 5. Aufl., München 1927.

Die Staatsausgaben von Großbritannien, Frankreich, Belgien und Italien in der Vor- und Nachkriegszeit, bearbeitet im Statistischen Reichsamt, (Einzelschrift z. Statistik des Deutschen Reichs Nr. 2), Berlin 1927.

Triepel, Heinrich, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, Arch. d. öff. Rechts, Bd. 39, S. 456 ff.

— — Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, 3. Aufl., Tübingen 1923.

Vigelius, Karl, Die Städteordnung für die Rheinprovinz, Leipzig 1904.
Vogels, Alois, Die preußische Verfassung, 2. Aufl., Berlin 1927.
Waldecker, Ludwig, Zum Budgetrecht der neuen Reichsverfassung, Annalen des Deutschen Reichs, 1919, S. 26 ff.
— — Verfassung des Freistaats Preußen, 2. Aufl., Berlin 1928.
Wandersleb, Hermann, Der Präsident in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, in Frankreich und im Deutschen Reich, Berlin-Leipzig 1922.
Weil, Karl, Quellen und Aktenstücke zur deutschen Verfassungsgeschichte, Berlin 1850.
White, Leonhard D., Der Kampf um die Leistungsfähigkeit der Verwaltung in den Vereinigten Staaten, Arch. f. Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 39, S. 268 ff.
Wigurd, Franz, (Herausg.) Stenographische Berichte über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt a. M., Leipzig 1848/49, Bd. 6.
Willaughby, The national budget system, Baltimore-Maryland 1927.
Witt, O., Vorgeschichte und Gestaltung des Haushaltplans in den Vereinigten Staaten von Amerika, Jena 1926.
Wittmayer, Leo, Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922.
Woytinski, Wl., Die Welt in Zahlen, 6. Buch: Die öffentlichen Finanzen, Berlin 1926.
Zoephel, Georg, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1920.
Zorn, Philipp, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Bd. 1, Berlin 1895.
— — Artikel „Budgetrecht“, im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 3.
Zschucke, O. Th. L., Die Geschäftsordnungen der deutschen Parlamente, Berlin 1928.

Sammelwerke:

Handbuch der Finanzwissenschaft, herausgegeben von Wilhelm Gerloff und Franz Meisel, Bd. 1 und 2, Tübingen 1926/27. Von Bd. III (1928), der u. a. den „Staatshaushalt und das Finanzsystem der wichtigsten Kulturstaaten vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart“ behandelt, sind bisher 3 Lieferungen erschienen.
Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen, herausgegeben von Fritz Stier-Sommlo, Bd. 2, 2. Hauptteil: Das Recht der kommunalen Finanzverwaltungen, Oldenburg 1917.
Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, herausgegeben von Brix, Most u. a., 4 Bände, 1914/24 nebst 2 Ergänzungsbänden 1927.
Handwörterbuch der Staatswissenschaften, herausgegeben von Ludwig Elster, Adolf Weber und Friedrich Wieser, 4. Aufl., Jena 1921/28.

Kleinere Aufsätze:

Braun, Ernst, Die Bewilligungsfreudigkeit des Reichstags, Frankf. Zeitg. vom 30. 12. 26, Nr. 969.
von Freytag-Loringhoven, Freiherr, Finanzdiktatur, Deutsche Juristenzeitung 1928, Heft 1, S. 51 ff.
Hobson, O. R., Das englische Budget in „Der Deutsche Volkswirt“, 2. Jahrg., Nr. 21, S. 1046.
Höpker-Aschoff, H., Zwang zur Sparsamkeit, I, II, Königsberger Hartung'sche Zeitung vom 1. 2. 28 Nr. 53, 54.
Koellreutter, Otto, Die Stellung des deutschen Reichspräsidenten, DJZ. 1925, S. 551 ff.
— — Parlament und Verwaltung, DJZ. 1926, S. 857 ff.

Lassar, Gerhard, Der Stand der Verwaltungs- und Verfassungsreform (I, II), Pr. Verwalt. Bl. Bd. 49, S. 308 ff. und 504 ff.

v. Leyden, Einige Gegenwarts- und Zukunftsfragen, in Vorträge gehalten auf der von der Kommunalabteilung des Preuß. Ministeriums des Innern veranstalteten Tagung der Kommunaldezernenten vom 7.—9. 1. 1926 (Berlin 1926).

Meister, Die preußische Landgemeindeordnung, DJZ. 1927, S. 923.

Neumark, Fritz, Budget und Parlament, Frankf. Zeitung 1926, Nr. 191.

Popitz, Johannes, Der Reichssparkommissar, DJZ. 1927 S. 123 ff.

Wieland, Philipp, Amerikanischer und deutscher Reichshaushalt, Deutsche Wirtschaftszeitung vom 25. 2. 1928, Nr. 8.

Der Anleihebedarf des Reichs und Preußens (v. O. S.) in „Der Deutsche Volkswirt“, 2. Jahrg., Nr. 34, S. 1153 ff.

Die Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Verwaltung im Deutschen Reich für die Rechnungsjahre 1913, 1914 und 1925/26. Vorläufige Ergebnisse der Reichsfinanzstatistik. In „Wirtschaft und Statistik“, 8. Jahrg. (1928), Heft 10, S. 338.

Die Macht des Reichsfinanzministers, Deutsche Bergwerkszeitung vom 7. 2. 28, Nr. 32.

Revision des deutschen Etatrechts? Deutsche Bergwerkszeitung vom 9. Mai 1928, Nr. 109.

Einleitung.

„Die rationelle Ausgabengebarung der öffentlichen Stellen unter strengster Beobachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Rentabilität ist wesentlicher Bestandteil der Verwaltungsreform, die die ganze deutsche Oeffentlichkeit gebieterisch fordert".

Wenn in diesen Worten der frühere Reichsfinanzminister Dr. Köhler[1]) den engen Zusammenhang zwischen öffentlicher Sparsamkeit und „Verwaltungsreform" so nachdrücklich betont, wenn er vor allem darauf hinweist, daß die zahlreichen Pläne und Ideen einer durchgreifenden Vereinfachung des Aufbaus- und der Tätigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung, die wir gewöhnlich unter dem Sammelbegriff der „deutschen Verwaltungsreform" zusammenzufassen pflegen, notwendig ergänzt werden müssen durch das ernste Streben, den öffentlichen Finanzbedarf ohne Rücksicht auf solche mehr organisatorischen Verbesserungen durch direkte Beschränkung der Ausgaben möglichst zu vermindern, so kann man ihm nur beistimmen.

Die ernste Pflicht der gesamten öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu äußerster Sparsamkeit ergibt sich sowohl aus der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Körperschaften selbst, wie aus der damit zusammenhängenden Höhe der auf der deutschen Volkswirtschaft ruhenden Steuerlast. Die vorläufigen Ergebnisse der Reichsfinanzstatistik[2]) zeigen, daß der Gesamtzuschußbedarf der öffentlichen Verwaltung in Deutschland (in Reich, Ländern und Gemeinden) von rd. 5,4 Milliarden im Rechnungsjahr 1913/14 auf etwa 11,7 Milliarden im Rechnungsjahr 1925/26, also um 115% angestiegen ist. Von dieser Steigerung von 6,3 Milliarden sind allerdings zwangsläufig die Erhöhungen bei den äußeren und inneren Kriegslasten mit insgesamt 2,66 Milliarden, ebenso auch die erhöhten Wohlfahrtslasten (Wohnungswesen, Fürsorgewesen und Erwerbslosenfürsorge) mit 2,24 Milliarden. Zu der verbleibenden

1) Rede vom Mai d. J. (vgl. Deutsche Allg. Zeitung vom 7. Mai 1928 Nr. 212).

2) Veröffentlichung des Statistischen Reichsamts in „Wirtschaft und Statistik" 1928 Nr. 10 S. 338 ff. vgl. auch Lohmeyer S. 2, der jedoch auf Grund früherer Veröffentlichungen z. T. zu anderen Zahlen kommt.

Steigerung von 1,4 Milliarden kommt aber die Entlastung von 0,7 Milliarden im Heeresetat — 1,1 Milliarden vermindert um erhöhte Polizeikosten in Höhe von 0,4 Milliarden — und eine solche von 0,3 Milliarden beim Schuldendienst, also eine weitere Milliarde hinzu. Es bleibt daher trotz der zwangsläufigen Verschiebung immer noch eine Zunahme des normalen Bedarfes von 2,4 Milliarden schon im Jahre 1925. Inzwischen aber ist der gesamte Finanzbedarf ja weiter erheblich gestiegen. Allein die Reparationszahlungen, die 1925 noch 1 Millarde ausmachten, sind im laufenden Rechnungsjahr bereits auf 2,2 Milliarden[1]), mehr als der gesamte Zuschußbedarf des Reiches im Jahre 1913 (2,1 Milliarden) betrug, angestiegen und werden im kommenden Rechnungsjahr 1929, das ganz in die Normaljahre des Dawesplanes fällt, sogar auf 2,5 Milliarden kommen; auch die übrigen Ausgaben sind in beängstigender Stetigkeit weitergewachsen; das zeigen die Zahlen der Reichsausgaben, deren Erhöhung die der Reparationen weit übersteigen. Haben sich doch allein hier im Reich die tatsächlichen Ausgaben des ordentlichen Etats[2]) von 7,2 Milliarden[3]) im Jahre 1925 auf 8,35 Milliarden im Jahre 1926, auf 9,49 Milliarden im Jahre 1927 und im Haushaltsplan 1928 gar auf 9,52 Milliarden gesteigert. Da auch die Etats der Länder und Gemeinden in den letzten Jahren durchweg steigende Zahlen aufwiesen (in Preußen setzen die festgestellten Haushaltspläne an Ausgaben ein: 1924 2,75, 1925 3,26, 1926 3,58, 1927 3,64, 1928 4,1 Milliarden), so muß man heute mit einem Gesamtzuschußbedarf der öffentlichen Verwaltung von mindestens 13½—14 Milliarden rechnen. Daß es nur mit allergrößter Mühe möglich ist, solche Summen aufzubringen, ist klar. Und doch steht schon jetzt fest, daß für das nächste Jahr allein im Reich weitere zwangsläufige Ausgabensteigerungen bezw. der Wegfall bisheriger einmaliger Einnahmen eine Verschlechterung des Etats um mindestens weitere 500 Millionen bringen werden[4]).

Die schwierige Frage, vor der die deutschen Finanzverwaltungen stehen, ist die, wie diese Summen auf die Dauer aufgebracht werden sollen. Daß eine Steigerung auf der Einnahmenseite der Etats

---

1) vgl. die ausführliche Aufstellung im „Ueberblick über den Entwurf des Reichshaushaltsplans für das Rechnungsjahr 1928" (Drucksachen des Reichstags III. Wahlperiode Nr. 3854 S. 16 ff.).

2) Daß dabei aber, trotz dauernder Steigerung der Gesamtsummen, die für die eigentlichen Reichszwecke eingesetzten Zahlen in den letzten Jahren zu Gunsten der Kriegslasten und vor allem auch der Ueberweisungen an die Länder stetig zurückgegangen sind, zeigt der erwähnte Ueberblick zum Etat 1928 (Rt. Dr. Nr. 3854 S. 99).

3) Nach den vorläufigen Rechnungsabschlüssen, vgl. Uebersicht des Reichsfinanzministers über die Reichseinnahmen und -ausgaben vom 9. 6. 28 (Rt. Dr. IV. Wp. Nr. 14 S. 11).

4) vgl. die Ausf. d. Gen. Ber. Erstatters Min.-Direktors Brecht i. d. Reichsratsitzung vom 17. 2. 28 (Beil. 10 zur Rt. Dr. III. Wp. Nr. 3854 S. 80 ff.).

kaum mehr möglich ist, darüber herrscht Einmütigkeit. Die Steuern, die auf der deutschen Wirtschaft lasten, vertragen nicht nur keine Steigerung, sondern verlangen dringend eine Ermäßigung. Nach der Finanzstatistik ist das gesamte Steueraufkommen von 4 Milliarden im Jahre 1913 auf etwa 10,5 Milliarden im Jahre 1925 gestiegen und beträgt heute schon rd. 12,8 Milliarden[1]). Nimmt man dazu die Steigerung der von der gesamten Wirtschaft (Arbeitgebern und Arbeitnehmern) außerdem aufzubringenden sozialen Lasten, die nach Schätzung des Reichsverbands der deutschen Industrie[2]) von 1,4 Milliarden im Jahre 1913 auf 4,7 Milliarden im Jahre 1925 stiegen, so stößt man auf Summen, die die Leistungsfähigkeit des durch Krieg, Inflation und Stabilisierungswehen geschwächten deutschen Wirtschaftskörpers auf die Dauer weit übersteigen, die zu einem jährlichen Volkseinkommen von höchstens 60 Milliarden in keinem Verhältnis mehr stehen. Das wird bestätigt dadurch, daß der Staatssekretär im Reichsfinanzministerium Dr. Popitz[3]) selbst feststellt, daß „kein Land der Welt, kein größerer Staat steuerlich so belastet ist wie Deutschland, natürlich nicht gemessen an der absoluten Höhe der Steuerbeträge auf den Kopf der Bevölkerung — da würden reiche Länder, wie England und Amerika, wesentlich höhere Zahlen aufweisen[4]) —, sondern verglichen nach dem einzig möglichen Maßstab, nämlich der Höhe der Beträge, die dem einzelnen Staatsbürger nach Erfüllung seiner Steuerpflicht zum Lebensunterhalt noch verbleiben". Es wird bestätigt vor allem, wenn derselbe Vertreter des Reichsfinanzressorts erklärt, daß schon jetzt große Rückstände an Steuern in vielen Fällen ein „Mißverhältnis zwischen dem Umfang der rechtlich bestehenden Leistungsverpflichtung und der Leistungsfähigkeit zeigen"[5]). Eine Erhöhung der Steuersätze ist danach in nächster Zeit ausgeschlossen.

Eine Steigerung des Aufkommens bei gleichen oder verminderten Sätzen infolge wesentlicher Besserung der wirtschaftlichen Konjunktur ist aber zunächst ebenso wenig zu erwarten, da dem außerordentlichen Aufschwung der letzten Jahre jetzt eine Ruhepause, wenn nicht ein vorübergehender Rückschlag folgen dürfte. Aber auch Anleihemöglichkeiten sind, selbst wenn man von den Bedenken gegen eine solche Behebung des Finanzdruckes absehen würde, in nennenswertem Umfang gegenwärtig nicht gegeben; beträgt doch z. Zt. das ungedeckte Anleihesoll, d. h. die Summe der im außerordentlichen Etat bereits

---

1) Nach Erklärung des Staatssekretärs Dr. Popitz vom 14. Mai d. J. auf der Tagung für rechts- und staatswissenschaftl. Fortbildung in Köln (Köln. Volkszeitung vom 22. 5. 28 Nr. 377).

2) vgl. Lohmeyer S. 2.

3) Gegenwartsaufgaben der Finanz- und Steuerpolitik S. 17 ff.

4) vgl. Woytinski S. 276; Sommer S. 58 ff.

5) Popitz, Gegenwartsaufgaben S. 17.

bewilligten, auch großenteils schon ausgegebenen, aber wegen versiegender Anleihequellen tatsächlich noch nicht aus Anleihe- sondern nur vorläufig aus Kassenmitteln gedeckten Ausgaben im Reich trotz erheblicher Abstriche zu Beginn des Rechnungsjahres[1]) noch immer rund 600 Millionen und auch in Preußen nach Abzug der im Juni dieses Jahres aufgelegten 80 Millionen Anleihe ebenfalls noch rd. 150 Millionen Mark[2]). Was wir aber in Sonderheit für das Reich und Preußen ausgeführt haben, gilt ebenso für alle anderen öffentlichen Körperschaften in Deutschland. Daher bietet die Einnahmenseite der öffentlichen Etats durchweg keine Möglichkeit, der finanziellen Anspannung Herr zu werden. Es bleibt also nur der eine Weg, eine Beschränkung auf der Ausgabenseite zu versuchen, also zu sparen.

Und diese durch die bedrohliche Finanzlage und den hohen Steuerdruck immer dringender gewordene Forderung der Sparsamkeit hat in erster Linie der Idee einer großzügigen Verwaltungsreform im Reich, Ländern und Gemeinden neue Anziehungskraft verliehen. In erster Linie durch Verbesserung der gesamten staatlichen Organisation glaubten viele der öffentlichen Finanznot abhelfen zu können. Organische Gliederung und zweckmäßiger Aufbau des Reichs, klare Scheidung der in einander greifenden Zuständigkeiten von Reich, Ländern und Gemeinden, Vereinfachung des heute so undurchsichtigen Behördenapparates, Beseitigung leistungsschwacher und teuer arbeitender staatlicher und kommunaler Zwerggebilde, Verbesserung unzweckmäßiger Verwaltungs- und Ländergrenzen sind die Hauptforderungen dieser organisatorischen Verwaltungsreform in Deutschland.

Nun ist kein Wort darüber zu verlieren, daß eine solche Reform bei unseren komplizierten Verhältnissen dringend zu wünschen und ihr Nutzen für die gesamte Volkswirtschaft kaum hoch genug zu veranschlagen ist. Aber genügen diese von weiten Kreisen als allein notwendiges Heilmittel empfohlenen Maßnahmen, um unserer Finanzkrise wirksam abzuhelfen, genügen sie zur Erfüllung der gegenwärtig so dringenden Pflicht zur Sparsamkeit? Sicher nicht. Die Vorteile solcher Reformen, die sich in der Beseitigung zahlreicher Hemmungen und Schwierigkeiten im gesamten Erwerbs- und Wirtschaftsleben, in der Erleichterung der öffentlichen Verwaltungstätigkeit zeigen müssen, sind wohl von großem Nutzen, werden überall zu spüren

---

1) Es wurden abgesetzt: 62 Millionen Rest des Betriebsmittelfonds (§ 2 d. Etatges. f. 1928 v. 31. 3 28 — RG. Bl. II S. 209 —), 176 Millionen endgültiger Ueberschuß aus 1927 und 15 Millionen Verbesserungen im außerordentlichen Haushalt 1928. Vgl. die Uebersicht des Reichsfinanzministers v. 9. 6. 28 — RT. Dr. IV. Wp. Nr. 14. —

2) Erläuterungen z. preuß. Etat 1928 und „Der deutsche Volkswirt" 1928 Nr. 34 S. 1154.

sein, aber lassen sich zahlenmäßig nicht errechnen [1]), ebenso wie auch heute die „Kompliziertheit unserer Verhältnisse sich zwar auf den gesamten Gebieten der Gesetzgebung, Verwaltung und Wirtschaft auswirkt, aber zahlenmäßig ebenfalls nicht zu bestimmen ist" [2]).

Im Stand der öffentlichen Finanzen werden sich solche Vorteile daher nur in geringem Maße bemerkbar machen, umsomehr als der Anteil der gesamten Verwaltungskosten an der Summe der Staatsausgaben überhaupt verhältnismäßig gering ist. Beanspruchen doch z. B. im Reichshaushaltsentwurf für 1928 die „allgemeinen Reichsstellen" (Reichspräsident, Reichstag, Kanzler und Rechnungshof) nur 0,33 v. H., die gesamte innere Verwaltung nur 15 v. H. des Zuschußbedarfs des ordentlichen Haushalts [3]). Und wenn auch in den Ländern die Aufwendungen für die Verwaltung mehr ins Gewicht fallen, so spielen auch hier nicht die Kosten des Behördenapparates als solchen eine ausschlaggebende Rolle, sie treten vielmehr zurück gegenüber den Kosten der eigentlichen materiellen Verwaltungsaufgaben. An diesen wird aber eine bessere Organisation nur wenig ändern. Vor allem aber werden die zu erwartenden finanziellen Vorteile einer Reform sich erst nach längerer Zeit zeigen. Im Anfang wird diese nicht nur keine Ersparnisse bringen, sondern wie jede Rationalisierung zunächst einmal beträchtliche Organisationskosten verursachen.

So bleibt namentlich momentan nur die Möglichkeit, durch direkte Beschränkung der Ausgaben eine Entlastung der öffentlichen Finanzen herbeizuführen und es ergibt sich ohne weiteres die Pflicht aller verantwortlichen Staatsorgane, Ausgaben und Kosten durch Einschränkung der öffentlichen Betätigung so zu drosseln, wie dies nur eben mit einer ordnungsmäßigen Erfüllung der Staatsausgaben zu vereinbaren ist. Und diese Pflicht trifft heute, wo die Parlamente in Finanzsachen, insbesondere bei Aufstellung des jährlichen Finanzplans, einen überragenden Einfluß haben, neben der Verwaltung, insbesondere der Finanzverwaltung, auch in erster Linie diese Parlamente selbst. Ihr Recht und ihre Aufgabe, durch Bewilligung der nötigen Ausgabenmittel den Rahmen der staatlichen Betätigung zu bestimmen, legen ihnen eine außerordentlich große Verantwortung für die öffentlichen Finanzen auf. Da liegt es nahe die Frage aufzuwerfen, ob denn auch die Parlamente sich dieser Verantwortung gewachsen gezeigt, ob insbesondere genügende Sicherungen vorhanden sind, um bei ihrem etwaigen Versagen Schädigungen der Staatsfinanzen und des Staatsganzen zu verhindern. Die immer lauter

---

1) Bezüglich übertriebener Hoffnung auf Ersparnisse speziell bei einer Reform zum Einheitsstaat vgl. Sommer S. 30 ff.

2) Preuß. Min. Präs. Braun auf der Länderkonferenz vom 16. 1. 28, Frankf. Zeitg. vom 18. 1. 28 Nr. 47.

3) Ueberblick über den Etat für 1928, RT. Dr. III. Wp. Nr. 3854 S. 9.

werdenden Klagen über den ausgabensteigernden Einfluß der Parlamente, der Vorwurf, den u. a. der frühere Reichsfinanzminister Dr. Reinhold ihnen in offener Reichstagsitzung gemacht hat[1]), ein großer Teil unserer jetzigen Notlage sei dadurch verursacht, daß „überall in Deutschland Mehrausgaben auf einzelnen Gebieten beschlossen würden, ohne daß man dabei das Ganze im Auge behalten" habe, lassen vermuten, daß die Antwort verneinend ausfällt. Dann aber verlangt die Lage der öffentlichen Finanzen gebieterisch, zu prüfen, ob nicht auch hier auf dem Gebiete des für ihre Gestaltung so wichtigen parlamentarischen Ausgabebewilligungsrechts eine Reform, eine Einschränkung der parlamentarischen Befugnisse notwendig und zweckmäßig ist[2]). Da aber der ausgabensteigernde Einfluß des Parlaments darin seine Ursache hat, daß es die Regierung zu Ausgaben drängt, die diese von sich aus nicht machen würde, also eine unheilvolle „Ausgabeninitiative" entwickelt, so spitzt sich die Frage dahin zu, ob eine Beschränkung dieser parlamentarischen Ausgabeninitative nötig und auf welchem Wege sie am besten zu erreichen ist. Zur Beantwortung müssen wir zunächst untersuchen, in welchem Umfange den deutschen Parlamenten im weitesten Sinne, also neben dem Reichstag und den Landtagen auch den Kommunalvertretungen, ein Recht der Ausgabeninitiative zusteht, ob die Schranken, die man namentlich im neueren Verfassungsrecht zum Schutze der öffentlichen Finanzen verschiedentlich einzubauen versucht hat, genügen und dann sehen, wie evtl. eine Verbesserung des unbefriedigenden Zustandes herbeigeführt werden kann. Kommen wir aber dabei zu dem Ergebnis, daß eine Reform des Ausgabebewilligungsrechts der Parlamente nottut, dann ist allerdings bei der geschilderten Lage der öffentlichen Finanzen und bei den geringen zahlenmäßigen Einsparungen, welche die Verwaltungsreform im engeren Sinn auf finanziellem Gebiete erwarten läßt, diese „Budgetreform" nicht nur ein wichtiger, sondern gegenwärtig wohl der dringendste Teil der ganzen deutschen Verfassungs- und Verwaltungsreform.

1) Reichstagssitzung vom 10. 2. 26 (Sten. Ber. S. 5407 C).

2) Die Frage hat auch die „Konferenz zur Besprechung der Verfassungs- und Verwaltungsreform", die sog. „Länderkonferenz" vom 16.—18. 1. 28 eingehend beschäftigt. Sie wurde dem eingesetzten Finanzausschuß zur Prüfung überwiesen. dieser hat zwar bereits getagt, über das Ergebnis seiner Beratung ist aber Näheres noch nicht bekannt geworden. Vgl. Lassar, Pr. Verw. Bl. Bd. 49 S. 328 f. und 504 f.

I. Teil.

Die Ausgabeninitiative der deutschen Parlamente in ihrer Entwicklung und Geltung.

A. Begriff, Bedeutung und Entwicklung der parlamentarischen Ausgabeninitiative.

I. Begriff und Bedeutung.

1. Das moderne Budgetrecht der Parlamente hat sich in allen älteren Verfassungsstaaten in engster Anlehnung an das alte Steuerbewilligungsrecht der Stände entwickelt. Wie diese, so beschränkten sich auch die Parlamente zunächst darauf, die Regierung bei der Ausschreibung allgemeiner Steuern und Belastungen zu kontrollieren, da sie auch in dieser Zeit noch den Sinn ihrer finanziellen Einflußnahme lediglich darin sahen, Belastungen der Staatsbürger, die über das erträgliche Maß hinausgingen, von diesen abzuwehren. Um die Verwendung der Ausgaben im einzelnen kümmerte man sich noch nicht. So hat z. B. in England bis ins 17. Jahrhundert hinein die finanzielle Funktion des Parlaments sich im wesentlichen darauf beschränkt, bei Antritt der Regierung des Königs gewisse herkömmliche Steuern auf Lebenszeit zu bewilligen, und überdies auf Anforderung der Krone von Zeit zu Zeit besondere Steueraushilfen zu gewähren [1]). In Frankreich erklärte zwar die erste Kodifikation der neuen konstitutionellen Grundsätze, die Erklärung der Menschenrechte von 1789, in Art. 14 bezüglich des parlamentarischen Finanzeinflusses schon, das Recht der Bürger, „de constater par eur mêmes ou par leurs réprésentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement et d'en suivre l'emploi“ [2]). Aber auch hier lag der Nachdruck noch durchaus auf dem Bewilligen der Steuer. Noch zur Zeit Napoleons und der Restauration hat das Parlament zwar die Steuern periodisch und im einzelnen festgesetzt, die Ausgaben aber nur in einer Gesamtsumme ohne spezielle Zweckbestimmung

---

1) Redlich S. 716.
2) vgl. Otto Mayer, 1. Aufl. Bd. 1 S. 83 Anm. 9.

bewilligt[1]), so daß auch eine Nachprüfung der Verwendung der Mittel nicht in Betracht kam. Ganz deutlich ist der Zusammenhang mit dem ständischen Steuerbewilligungsrecht in den älteren süddeutschen Verfassungen gewahrt, bei deren Abfassung die Erinnerung an den alten Ständestaat noch lebendig war; sie geben dem Parlament formell überhaupt nur das Recht, jährlich im „Finanzgesetz" die Steuern zu bewilligen. Die förmliche Feststellung des gewissermaßen nur als Begründung der Steuerforderungen mit vorgelegten Haushaltsplanes mit Einnahmen und Ausgaben als solchen in Gesetzesform kannten z. B. die alte bayrische und sächsische Verfassung bis zur Staatsumwälzung nicht; und in Bayern hat sich dieser Brauch der alleinigen förmlichen Feststellung eines die Steuerbewilligung enthaltenden Finanzgesetzes — natürlich auf Grund des gleichzeitig formlos beschlossenen Haushaltsplans — bis heute erhalten (Art. 79, 80 der neuen bayerischen Verfassung).

Solange aber die Idee des ständischen Steuerbewilligungsrechts so stark nachwirkt, daß man im Parlament nur auf die Steuerlast sieht, der Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Staatszwecke aber keine Bedeutung beimißt, kann von einer parlamentarischen Ausgabeninitiative natürlich noch keine Rede sein. Doch haben wir bei der Erwähnung der heutigen bayerischen Verhältnisse schon angedeutet, daß auch die periodische Steuerbewilligung allmählich zwangsläufig zu einer genaueren Nachprüfung der Staatsausgaben führen muß, richtet sich doch die Höhe der Steuerforderung nach den von der Regierung geplanten und vorgeschlagenen einzelnen Ausgaben. So mußte sich nach und nach, namentlich mit der wachsenden Bedeutung ständiger Steuern — insbesondere der Zölle und Verbrauchssteuern — der Nachdruck der parlamentarischen Etatsbehandlung immer mehr von der Einnahmen- auf die Ausgabenseite verschieben. Das hat in England schon früh auch förmlichen Ausdruck gefunden, indem neben die jährliche Bewilligung der Steuern auch die jährliche Bestimmung der einzelnen mit diesen Steuergeldern zu deckenden Ausgabezwecke und die genaue Ueberwachung dieser Verwendung durch das Parlament trat[2]); allerdings ist es eine Eigentümlichkeit des englischen Budgetrechts, daß ein großer Teil der wiederkehrenden Einnahmen und Ausgaben der jährlichen Budgetbehandlung im Parlament dadurch entzogen ist, daß man solche Einnahmen ständig dem sog. Consolidated Fund überwies und ebenso die entsprechenden Ausgaben ständig auf ihn auch zur Zahlung anwies[3]). Und ebenso führte die Entwicklung ganz bald in Frankreich und anschließend auch in Belgien dazu,

1) vgl. — auch zum folgenden — Meyer-Anschütz S. 880 ff.
2) Redlich S. 671 ff.; S. 715.
3) Hatscheck, Staatsrecht II S. 208 ff.; Arndt, Reichsstaatsrecht S. 319; Jèze, Allg. Theorie S. 10 ff.; Meyer-Anschütz S. 880 ff.

daß man die jährliche Feststellung sämtlicher Einnahmen und Ausgaben durch das Budgetgesetz vorschrieb, also auch für die Gestaltung der Ausgabenseite, die Bestimmung der einzelnen Verwendungszwecke der Staatsmittel im einzelnen die Zustimmung des Parlaments verlangte[1]).

Bei der Uebernahme des französisch-belgischen Budgetrechts in die konstitutionellen preußisch-deutschen Verfassungen aber ging man noch einen Schritt weiter und beschränkte die Budgetbehandlung im Parlament im wesentlichen überhaupt auf die Ausgabenseite. Zwar bestimmte man entsprechend dem belgischen Vorbild auch in der preußischen Verfassungsurkunde und anschließend in der alten Reichsverfassung, das der Etat in Einnahme und Ausgabe durch ein Gesetz, also unter Zustimmung der Volksvertretung jährlich festzustellen sei (Art. 99 der alten pr., Art. 69 d. a. RV.), aber mit dem Grundsatz der ständigen Natur sämtlicher gesetzlicher Steuern und Abgaben, wie er in dem berühmten Art. 109 d. a. pr. Verf.[2]) ausdrücklich hervorgehoben ist und wie er wegen des engen inneren Zusammenhanges mit der preußischen Regelung trotz Fehlens einer ausdrücklichen Bestimmung unzweifelhaft auch in der alten Reichsverfassung herrscht[3]), wurde dem Parlament ein periodisches Einnahmebewilligungsrecht im eigentlichen Sinne versagt. Und auch heute noch hat der Reichstag ebenso wie der preuß. Landtag kein solches Einnahmebewilligungsrecht; ist doch nicht nur Art. 99 der alten pr. Verf. als Art. 63, sondern auch Art. 109 als Art. 84 äußerlich unverändert — allerdings ohne die frühere politische Bedeutung — in die neue preußische Verfassung übernommen worden und hat man ebenso im Reich die alten Grundsätze des Budgetrechts ohne Aenderung der äußeren rechtlichen Gestaltung in die neue Verfassung übernommen[4])[5]). Deshalb hat auch der heutige Reichstag kein Bewilligungsrecht bei den regelmäßigen gesetzlichen Einnahmen,

1) Arndt, Reichsstaatsrecht S. 322 ff.; Hatschek a. a. O. S. 108 ff.; Jèze a. a. O. S. 32 ff.

2) Er entschied den Verfassungskonflikt der 60er Jahre, weil er die Regierung tatsächlich in die Lage versetzte, Staatsausgaben zu machen, die Verwaltung zu führen, ja die Heeresorganisation ohne Etatsgesetz durchzuführen, wenn sie dies auch verfassungsrechtlich nicht durfte (Bredt, Geist d. RV. S. 201; vgl. auch Arndt, Pr. V. U. zu Art. 99 und 109, O. Mayer, 1. Aufl. I S. 383).

3) Meyer-Anschütz § 204 a, 209; Arndt, Reichsstaatsrecht S. 329 ff.; Laband, Staatsrecht IV S. 533 ff.

4) vgl. die Ausführungen des Berichterstatters Dr. Spahn im Verfassungsausschuß (Prot. d. V. A. S. 144) und des Berichterstatters Dr. Quarck im Penum der Nat. Ver. (Sten. Ber. S. 1375).

5) Art. 85 der neuen Reichsverfassung entspricht in seinen drei ersten Absätzen dem alten Art. 69 bzw. enthält in ihnen lediglich auch früher schon geübtes Gewohnheitsrecht. Auf die Bestimmungen seiner beiden letzten Absätze, welche die Ausgabeninitiative behandeln, werden wir noch ausführlich zurückkommen müssen.

sondern ist im wesentlichen auf die Gestaltung der Ausgabenseite beschränkt[1]).

Mit dieser im Laufe der Zeit immer stärker in Erscheinung tretenden Verschiebung des Parlamentseinflusses in finanziellen Dingen auf die Gestaltung der Staatsausgaben löst sich aber nicht nur äußerlich immer mehr der Zusammenhang zum alten Steuerbewilligungsrecht der Stände — um im preußisch-deutschen System alle erkennbaren Anklänge hieran zu verlieren — es tritt auch in dem inneren Verhältnis der Volksvertretung zu den Staatsfinanzen eine Wandlung ein, die erst die eigentliche Idee des parlamentarischen Budgetrechts zum Ausdruck kommen läßt. Je mehr der Gedanke, die Staatsbürger vor hohen Steuern zu schützen, zurücktritt gegenüber der Idee, durch genaueste Verwendungsvorschriften die mit dem Steuergeld durchzuführenden Staatshandlungen festzulegen, desto mehr muß das Parlament in dem Budget ein Mittel sehen, die gesamte Staatstätigkeit maßgebend zu beeinflussen; die Budgetfeststellung wird zu einem Akt von höchstem politischem Interesse. Neben die finanzwirtschaftliche Bedeutung als Feststellung des öffentlichen Wirtschaftsplans, neben die staatsrechtliche als verfassungsmäßig vorgeschriebene Zustimmung zu der gesamten Finanzgebarung, insbesondere zu den geplanten Ausgaben der Regierung, tritt die allgemein staatspolitische Bedeutung des Budgets[2]). Das Streben des Parlaments aber, mit Hilfe des Budgets politischen Einfluß auszuüben, kann sich in zweifacher Richtung äußern; einmal indirekt, indem das Parlament die ihm durch sein Budgetrecht eingeräumten Befugnisse allgemein als Waffe im Kampf mit der Regierung benutzt und durch offene oder versteckte Drohung mit einer Verweigerung dringend erwünschter Ausgaben oder gar des ganzen Budgets irgend welche, auf anderem als dem eigentlichen Finanzgebiet liegende politische Forderungen zu erreichen sucht. Diese Art, auf indirektem Weg durch Ausnutzung der im Budgetrecht gegebenen Machtposition politische Erfolge der Regierung abzuringen, ist eine besondere Eigenart der Staaten, in denen das Parlament andere Mittel, politischen Einfluß zu gewinnen, nicht hat; sie war daher insbesondere typisch für das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament im deutschen konstitutionellen Etatsrecht. Und seit dem preußischen Verfassungskonflikt der 60er Jahre drehen sich die umfangreichen Auseinander-

1) Das ist fast unbestritten; a. A. neuerdings Hatschek, Staatsrecht II S. 221 ff., aber ohne überzeugende Begründung; vgl. dagegen Heckel, Arch. f. öff. Recht, n. F. Bd. 12 S. 446 Anm. 49, der insbesondere die von Hatschek angezogenen Aeußerungen im Parlament einer berechtigten Kritik unterzieht.

2) Mit Recht stellt Jèze an die Spitze seiner Abhandlung über die allgemeine Theorie des Budgets (Einl. S. 7) den Satz: „Das Budget ist ein politischer Akt". Die vielen Mißverständnisse in der alten deutschen Theorie des Budgetrechts haben zum großen Teil ihre Ursache darin, daß man diese Seite des Etatgesetzes zu wenig beachtete, vgl. auch Heckel, Arch. f. öff. Recht n. F. Bd. 12 S. 440.

setzungen der Staatsrechtstheorie über das Budgetrecht des konstitutionellen Parlaments fast ausschließlich um die Frage, ob das Parlament aus allgemein politischen Gründen den Etat verweigern darf und welches die Folgen einer solchen Budgetverweigerung sind, insbesondere die Frage nach einer Möglichkeit der budgetlosen Verwaltung durch die Regierung [1]. Heute aber und überall da, wo das Parlament auf Grund der ihm im parlamentarischen Regierungssystem allgemein gegebenen Befugnisse ohnehin weitgehenden politischen Einfluß auf die Regierung ausübt, tritt diese Richtung in der politischen Bedeutung des Budgetrechts stark zurück.

Aber desto mehr gewinnt eine andere Art politischer Nutzbarmachung des Budgetrechts durch das Parlament an Bedeutung: die der direkten Einflußnahme auf die Gestaltung der Ausgabenseite des Budgets im Sinne des politischen Programms der im Parlament herrschenden Mehrheit. Es ist ja leicht einzusehen, daß, je genauer man sich im Parlament mit der Verwendung der bewilligten Gelder beschäftigt, desto mehr bei einzelnen Parteien und Abgeordneten der Wunsch rege wird, in erster Linie solche Zwecke zu bedenken, die ihnen am meisten am Herzen liegen. Deshalb wird zunächst jede Partei versuchen, solche erwünschten Maßnahmen anstelle weniger begehrter in den Etat einzusetzen; sind aber keine Posten, die zurücktreten können oder sollen, mehr da, dann werden die Parlamente und Parteien zunächst dazu übergehen, die Regierung um Neueinsetzung eines solchen gewünschten Ausgabepostens zu ersuchen; wird das abgelehnt, so werden sie aber ohne weiteres dazu kommen, selbständig Ausgabedispositionen auch ohne oder gegen den Willen der Regierung in den Etat einzusetzen, um so die Durchführung der betreffenden Maßnahmen zu veranlassen.

2. Damit aber haben wir als Folge des politischen Gestaltungsdrangs des Parlaments auf dem Gebiete der Finanzen, insbesondere des Budgetrechts, die „parlamentarische Ausgabeninitiative" in unserem Sinn. Auf dem Gebiet der eigentlichen Etatsberatung und -feststellung besteht sie darin, daß das Parlament einzelne Ausgabepositionen ohne Zustimmung der Regierung in deren Entwurf des Haushaltsplans neu einsetzt oder die angesetzten Summen erhöht; nicht aber ist unter „Ausgabeninitiative" in unserem Sinn die „Budgetinitiative" als solche, die Aufstellung und Einbringung des eigentlichen Etatsentwurfes gemeint. Sie muß vernünftigerweise allein der Verwaltung, der Regierung überlassen sein, weil diese allein die Staatsbedürfnisse im Ganzen übersieht und die Wichtigkeit der einzelnen Aufgaben und Ausgaben gegeneinander abwägen kann. Und so ist denn diese eigentliche Budgetinitiative auch in allen Ver-

1) Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung und Kritik der älteren Literatur bei **Laband**, Staatsrecht IV, S. 522 ff., neuerdings **Hatschek**, Staatsrecht II, S. 205 ff. und **Zorn**, Art. Budgetrecht im Handwörterbuch der St. W. 4. Aufl. Bd. 3.

fassungsstaaten der Exekutive vorbehalten, seit 1921 auch in den Vereinigten Staaten von Amerika, die merkwürdigerweise bis dahin auch beim Haushaltsplan als solchem allein die Parlamentsinitiative zuließen. Innerhalb der Regierung ist diese verwaltungsmäßige Vorbereitung und Aufstellung des Etats regelmäßig in erster Linie Aufgabe des für die Finanzgebarung verantwortlichen Finanzministers; so bestimmt auch die neue Reichshaushaltsordnung des Reichs [1]) in ihren §§ 20 und 21, daß der Reichsfinanzminister den Etat nach den Einzelvorschlägen der Ministerien „aufstellt" und ihn dann die Regierung als solche „feststellt". Dabei sind im Interesse einer einheitlich durchdachten und sparsamen Etatsaufstellung dem Reichsfinanzminister erhebliche Vorrechte gegenüber den anderen Ressorts eingeräumt und eine ganz ähnliche Regelung gilt in Preußen. Auf die Einzelheiten werden wir später noch einzugehen haben [2]).

Fällt also die eigentliche Budgetinitiative aus dem Rahmen unserer „Ausgabeninitiative" heraus, handelt es sich beim Etat immer nur um Aenderungen des Entwurfs, „Ausgabenmehrungen" [3]), so erstreckt sie sich andererseits über den Etat und seine Feststellung hinaus. Denn das Parlament kann ja nicht nur durch Einsetzung von Ausgabepositionen im Etat eine politisch erwünschte Maßnahme finanzieren und so für ihre Durchführung sorgen, es kann die Vornahme ebenso außerhalb des Etats durch einfaches Initiativgesetz beschließen und damit die Regierung zur Ausführung zwingen. Da die Bedeutung dieser Art der Finanzinitiative praktisch ganz die gleiche ist, ja an Gefährlichkeit für die Staatsfinanzen die Erhöhungen im Etat noch übertrifft, müssen wir auch diese Fälle auch diese Fälle unter unseren Begriff der „parlamentarischen Ausgabeninitiative" rechnen.

3. Da die Ausgabeninitiative im eben dargelegten Sinn aber ein Weg politischer Einflußnahme des Parlaments ist, so ist ihre praktische Bedeutung naturgemäß verschieden groß je nach der Stärke der Stellung des Parlaments gegenüber den anderen Staatsorganen überhaupt. Sie kann sich im konstitutionell organisierten Staat, wo andere, gleichberechtigte Organe neben dem Parlament stehen, die jede Ausgabeninitiative außerhalb des Etats einfach durch Versagung der Zustimmung wirkungslos machen können und auch Erhöhungen im Etat wenn nicht einfach abschlagen — das könnte zu leicht zum Scheitern des ganzen Etatsgesetzes führen und kommt nur als äußerste Möglichkeit in Frage — so doch durch ihre im

---

1) Vom 31. 12. 1922 (RG. Bl. II 1923 S. 17 ff.).

2) Sehr stark ist in dieser Hinsicht auch die Stellung des englischen Schatzkanzlers und neuerdings die des amerikanischen „Budgetdirektors", während der französische Finanzminister gegenüber seinen Kollegen nur geringen Einfluß hat. Vgl. Jèze, Allg. Theorie S. 72, 73 und 89 ff.

3) Heckel, Arch. f. öff. Recht n. F. Bd. 12 S. 436.

ganzen starke Stellung in verhältnismäßig kleinem Umfang halten werden, nur in geringem Maße auswirken. Ganz anders in Staaten, in denen das Parlament überhaupt oder doch in Finanzsachen eine ausschlaggebende Rolle spielt, also insbesondere in allen parlamentarisch regierten Staaten. Hier ist nicht ohne weiteres ein ausgleichendes, hemmendes Gegengewicht in einem gleich starken zweiten Staatsorgan vorhanden, hier ist dem politischen Einfluß des Parlaments auf die Gestaltung der Budget- und Ausgabengesetze grundsätzlich keine Schranke gesetzt. Und in demselben Maße, wie die wohltätigen Wirkungen der parlamentarischen Ausgabeninitiative, die im konstitutionellen Staat die Regierung zu fortschrittlicher Tätigkeit auf allen Staatsgebieten anregen, „das Einschlafen der Staatsmaschinerie verhindern" kann und soll [1]), im parlamentarisch regierten Staat entbehrlich werden, weil der nötige vorwärtstreibende Einfluß auf anderen Wegen in weitem Umfang möglich ist, desto mehr steigen hier ihre Gefahren für die Staatsfinanzen. Deren ernste Gefährdung kann insbesondere dadurch eintreten, daß das Parlament auf diesem ganz besonders empfindlich auf jede unüberlegte und übereilte Maßnahme reagierenden Gebiet der Staatspolitik den wohlaufgebauten und abgewogenen Finanzplan der Verwaltung durch systemlose, stimmungsmäßige Betätigung der Ausgabeninitiative über den Haufen wirft, daß es von seinem grundsätzlich unbeschränkten Recht im politischen Interessenkampf einen allzu weitgehenden Gebrauch macht und dadurch die Staatsausgaben über das gesunde Maß hinaus in die Höhe treibt.

Wenn diese gefährlichen Tendenzen sich so je nach der politischen Geltung des Parlaments in den einzelnen Staaten verschieden stark auswirken müssen, so liegen sie doch innerlich ganz allgemein begründet in der Natur eines jeden Parlaments, in der Natur der in ihm zu Herrschaft und Einfluß kommenden Parteien. Jede Partei, mag sie sich auch bemühen, ihren Blick auf das Wohl des ganzen Staates zu richten und sich bei ihren Handlungen von der Verantwortung gegenüber dem Staatsganzen leiten zu lassen, fühlt sich doch in entscheidendem Maße als Vertreterin der besonderen Interessen ganz bestimmter Volkskreise und Volksschichten; ihnen und der Verbesserung ihrer Lage gilt in erster Linie die politische Arbeit und so wird jede Partei nicht nur all den Maßnahmen, die diesen von ihr vertretenen Kreisen zugute kommen, gern zustimmen, sie wird auch von sich aus versuchen, möglichst weitgehende Maßnahmen des Staates in deren Interesse anzuregen. Die Summe dieser Bestrebungen ergibt im Ganzen aber ein ständiges Treiben des Parlaments auf immer weitgehende Betätigung des Staates, d. h. auf immer mehr steigende Ausgaben, zumal eine Verständigung mit anderen Parteien über

1) Schwarz, Formelle Finanzverwaltung S. 48.

die Zustimmung zu solchen speziellen Ausgabewünschen immer am leichtesten möglich ist, wenn man auch diesen irgend eine Gegenleistung, die Zustimmung zu einer ihnen besonders erwünschten Maßnahme anbietet. Die Sorge um die Lage der Gesamtfinanzen aber tritt bei diesem politischen Streben der einzelnen Parteien und des ganzen Parlaments stark zurück, einmal, weil doch die Abgeordneten in ihrer großen Mehrzahl die Gesamtlage der öffentlichen Finanzen nicht immer so überblicken können wie das verantwortliche Finanzressort der Regierung, vor allem aber weil man im Einzelfall an irgend einer politisch erwünschten Ausgabe ein viel größeres Interesse hat als daran, daß im Gesamtetat einige Millionen gespart werden.

So zeigt sich ganz allgemein, daß jedes Parlament ausgabensteigernd wirkt, daß es stets erheblich bewilligungsfreudiger erscheint, als die von der Verantwortung für die Finanzen erfüllte Regierung. Das gilt schon für den konstitutionellen Staat. Wenn für ihn der junge Abgeordnete v. Bismarck-Schönhausen bereits im Jahre 1851 in der zweiten preußischen Kammer voraussagte: „Ein progressives Budget ist eine der Eigentümlichkeiten des konstitutionellen Systems"[1]), so hat ihm die tatsächliche Entwicklung im konstitutionellen Preußen und Deutschland durchaus recht gegeben. In Preußen z. B. betrugen die Staatsausgaben nach den Etats in den Jahren 1821 50 Millionen Taler, 1847 64 und 1850 95 Millionen Taler und stiegen 1861 schon auf 139, 1868 auf 159 und 1874 auf 232 Millionen Taler; 1875 weist der Etat schon 694 Millionen Mark und 1914 4,8 Milliarden Mark aus[2]). Diese Steigerung ist allein aus der zunehmenden Bevölkerung, der steigenden Kultur und den damit erheblich wachsenden Ansprüchen an den Staat, überhaupt aus der Ausdehnung der Staatstätigkeit infolge einer neuen weiteren Auffassung von den Aufgaben und Pflichten des Staates überhaupt nicht zu erklären; es zeigt sich auch, namentlich in den Zahlen um die Mitte des vorigen Jahrhunderts, deutlich der Einfluß des Parlaments, das durch seine Anregungen und Wünsche die Ressorts und den Finanzminister zu immer neuen Ausgaben reizt — mit Recht weist Schwarz[3]) darauf hin, daß in fast allen neu auftauchenden Etatstiteln frühere Interpellationen, Eingaben und Anträge des Parlaments ihren Niederschlag gefunden haben —, das sich selbst aber durch solche Uebernahme neuer von ihm angeregter Staatsausgaben immer wieder zu weiteren Wünschen veranlaßt sieht.

---

1) Rede vom 14. 2. 1851 zit. bei Bredt, Etatrecht S. 15.

2) Bredt, Etatrecht S. 30 ff.; vgl. auch Schwarz-Strutz Bd. 3 S. 206 und 176 ff.; Gerloff, Handb. d. Fin. Wissensch. Bd. III S. 5, 36 ff, sowie die amtliche Aufstellung im preuß. Etatsentwurf für 1928 (amtl. Ausg. LT. Dr. II. Wp. 1. Tagung Nr. 7473 S. 37 ff.).

3) Formelle Finanzverwaltung S. 48.

So kann man ganz allgemein sagen, daß das dauernde Ansteigen des öffentlichen Bedarfs, wie wir es — in größeren Zeiträumen und bei normaler Entwicklung gesehen — in allen Verfassungsstaaten beobachten können, das sog. „Gesetz vom wachsenden Budget" nicht zum wenigsten seinen Grund hat in dem „Bestreben der modernen Volksvertreter, im Interesse ihrer Wähler und Wahlbezirke möglichst viel Forderungen zu stellen und durchzusetzen" [1]).

Diese jedem Parlament innewohnende Tendenz, die Staatsausgaben zu steigern, muß aber ein besonders großes Maß annehmen und besonders gefährlich werden in parlamentarisch regierten Staaten, wo überhaupt ein starkes Gegengewicht fehlt, wie auch in solchen Staaten, die zwar dieses Regierungssystem nicht kennen, trotzdem aber die Gestaltung der Finanzen in der Hauptsache dem Parlament in die Hand gegeben haben, wie dies z. B. in den Vereinigten Staaten von Nordamerika der Fall ist, wenn nicht besondere Schranken gegen eine übertriebene Ausgabensteigerung eingerichtet sind.

Hier ist nicht nur infolge der in solchen Staaten viel mehr hervortretenden Bedeutung der einzelnen Parteien und ihrer Programme und des im politischen Kampf, namentlich in den viel erbitterter geführten Wahlkämpfen schärfer betonten Gegensatzes zwischen den einzelnen Parteien die Versuchung bei den Parlamentsgruppen größer, einseitige Interessenpolitik ohne die nötige Rücksicht aufs Staatsganze zu treiben, es kommt vor allem hinzu, daß mit dem gesteigerten Einfluß auf die Gesamtstaatstätigkeit auch die Verantwortung des Parlaments für diese wächst und die Parteien — sowohl der Regierungsmehrheit wie der Opposition — diese Verantwortung für die getriebene Politik, für Erfolge und Mißerfolge vor den Wählern in erhöhtem Maß zu tragen haben. So wird jede Partei bei all ihrem Tun die weitgehendsten Rücksichten auf die nächsten Wahlen, auf die Gunst der Wähler nehmen, und daß dies zu größter und höchst bedenklicher Forcierung aller im Interesse bestimmter Wählergruppen vorgenommenen Ausgabenbeschlüsse führen muß, ist ohne weiteres klar; ebenso aber, daß diese Entwicklung allzu leicht dahin geht, daß das Agitationsbedürfnis der Parteien über die Staatsverantwortung siegt, daß — namentlich am Vorabend von Wahlen — weitgehende Ausgabeanträge gestellt werden, die gar nicht mehr die wirkliche Wahrung berechtigter Interessen einzelner Volksgruppen, als vielmehr nur eine zugkräftige Agitation für die kommenden Wahlen bezwecken. Und das Gefährliche ist, daß solche Anträge oft trotz besserer Einsicht und inneren Widerstrebens der Mehrheit angenommen werden, weil keine Partei die Verantwortung für die Ablehnung eines solchen populären Antrags übernehmen möchte

---

1) v. Schanz, Artikel Budget, im Handw. B. d. Staatsw. 4. Aufl. Bd. 3 S. 116; vgl. auch Jèze, Allg. Theorie S. 69.

und lieber gegen ihre bessere Ueberzeugung mitstimmt, als dem politischen Gegner eine wirksame Waffe für den Wahlkampf in die Hand zu geben. Daß bei solcher Entwicklung die unbeschränkte parlamentarische Ausgabeninitiative in Staaten mit starkem Parlamentseinfluß diese, namentlich in Zeiten finanzieller Bedrängnis an den Rand des Zusammenbruchs zum mindesten zu einer unverantwortlichen Verschwendung öffentlicher Mittel führen kann, ist leicht einzusehen.

Es ist daher bezeichnend, besonders für die Beurteilung der heutigen deutschen Verhältnisse, daß in den wichtigsten außerdeutschen Staaten, wo die verfassungsrechtliche Stellung und die tatsächliche Macht des Parlaments eine ausgibige Anwendung des Rechts der finanziellen Initiative ermöglichen würden, entweder das Parlament selbst sich diesen Gefahren gar nicht erst ausgesetzt, sondern schon ganz früh auf die Anwendung des Initiativsrechts generell verzichtet hat — das ist die Entwicklung in England —, oder aber die übertriebene Uebung der parlamentarischen Ausgabeninitiative zu solchen Mißständen geführt hat, daß die Entwicklung am Ende doch zu stärkster Beschränkung des Parlaments auf diesem Gebiet führen mußte. Das ist die Entwicklung, wie sie sich vor allem in Frankreich und in den Vereinigten Staaten von Nordamerika vollzogen hat.

II. Beschränkung der parlamentarischen Ausgabeninitiative in den wichtigsten außerdeutschen Ländern mit starkem Parlamentseinfluß.

1. England.

Zum ersten Male trat die Versuchung, eine eigene Initiative in Finanzsachen zu entwickeln, an das Parlament in England [1]) heran. Das englische Unterhaus hatte sich ja nicht nur als erstes in jahrhundertelangem Kampf das jährliche Steuerbewilligungsrecht mit dem Erfolg erkämpft, daß dieses Recht seit der „glorreichen Revolution" von 1688 nicht mehr angetastet wurde, es hatte Ende des 17. Jahrhunderts im wesentlichen auch schon den Grundsatz der genauen parlamentarischen Zweckbestimmung aller Ausgaben und der Ueberwachung ihrer Verwendung, also ein voll entwickeltes parlamentarisches Budgetrecht durchgesetzt und auch bereits verstanden, den Einfluß der anderen Staatsorgane, der Krone und des Oberhauses auf die Finanzgesetzgebung tatsächlich auszuschalten [2]). Zu gleicher Zeit aber

---

1) Bezüglich des engl. Rechts vgl. Lowell Bd. 1 S. 262 ff.; Redlich S. 663 ff.; Hatschek, Englisches Staatsrecht I S. 455 ff.; Braun, Ausgabeninitiative S. 43 ff.; Jèze, Allg. Theorie S. 71 ff.

2) Schon seit 1625 werden in der Preamble der Money-Bills die Commons allein als die „Bewilligenden" genannt; und noch viel früher — 1407 — erkennt Heinrich IV. an, daß die „Geldbewilligungen ihren Ursprung im Unterhaus nehmen

hatte es sich bereits im parlamentarischen Regierungssystem maßgebendsten Einfluß auf das Kabinett und damit auf die gesamte Staatstätigkeit gesichert, sodaß schon um 1700 alle Voraussetzungen für eine weitgehende Ausübung der parlamentarischen Ausgabeninitiative gegeben waren. Und so nahm das Unterhaus damals auch unbestritten und unbeschränkt das Recht für sich in Anspruch, auch ohne Verlangen der Regierung Geld- und Ausgabebewilligungsbeschlüsse zu fassen und entsprechende Anträge zu den Finanzgesetzen von sich aus einzubringen[1]).

Aber dann hat es, ebenfalls schon ganz am Anfang der Entwicklung, in klarer Erkenntnis der Staatsnotwendigkeiten einen anderen Rechtsgrundsatz entwickelt, der bis heute das gesamte Budgetrecht Englands entscheidend beeinflußt. Schon 1706 faßte das Unterhaus eine bereits 1713 zum „ständigen Geschäftsordnungsgrundsatz" erhobene Resolution, „daß das Haus sich auf Petitionen oder Anträge auf Bewilligungen oder Zuwendungen aus dem Staatssäckel nur einläßt, wenn diese von der Krone, d. h. von der parlamentarischen Regierung vorgeschlagen werden"[2]). Damit verzichtete es freiwillig und in vollem Umfange auf die Ausübung seines Rechts zur Ausgabeninitiative. Und wenn dieser Grundsatz auch nie Gesetz wurde, als gewöhnliche Geschäftsordnungsvorschrift des Unterhauses also jederzeit durch dessen einfachen Mehrheitbeschluß wieder hätte aufgehoben werden können, so hat dieses doch an der sich selbst gesetzten Schranke bis heute ständig festgehalten. Ja, als um die Mitte des vorigen Jahrhunderts verschiedene Abgeordnete versuchten, die Bestimmungen zu umgehen, indem sie mit Ausgaben verbundene Gesetzentwürfe einbrachten und zur Ausschaltung der GO.-Bestimmung diesen den Zusatz beifügten, daß die Ausgaben „aus später vom Parlament zu bewilligenden Geldern bestritten werden sollten", da wurde der alte Geschäftsordnungsgrundsatz auch auf diese Art von Vorlagen ausgedehnt und lautet jetzt in seiner neuen durch Beschlüsse vom 25. 6. 1852 und 20. 3. 1866 festgesetzten Fassung als „Standing Order" Nr. 66:

> „Dieses Haus wird in Zukunft keinerlei Petition in betreff von Geldsummen für irgend einen Zweig des Staatsdienstes entgegennehmen oder irgend einen Antrag in Verhandlung ziehen, der eine Bewilligung öffentlicher Gelder oder eine Last für den Staatsschatz zum Gegenstande hat, gleichviel ob derselbe aus

müssen und daß die Krone von der erfolgten Geldbewilligung nach Zustimmung der Lords nur durch den mündlichen Bericht des Speakers in Kenntnis gesetzt werden dürfe" (Redlich S. 665). Der letzte Rest des schon seit langem rein formellen Zustimmungsrechts des Oberhauses zu Finanzgesetzen aber hat die Parliament Act von 1911 beseitigt (Koellreutter, Ausländisches Staatsrecht S. 9; Haensel, Handb. d. Fin. Wissensch. Bd. III S. 88).

1) Braun S. 43.

2) Lowell I S. 262; Braun S. 43.

dem konsolidierten Fonds oder aus besonderen, vom Parlament zu bewilligenden Geldern zu bezahlen ist, wenn nicht in allen diesen Fällen eine Empfehlung (Recommendation) seitens der Krone vorliegt" (Redlich S. 672).

Zwar betrifft dieser Geschäftsordnungsgrundsatz direkt nur die Neubewilligung von Ausgabeposten; er wird aber sinngemäß natürlich auch auf jede Erhöhung von Positionen ohne Zustimmung der Regierung angewandt und er wird weiter, in Entwicklung der hergebrachten Parlamentssitte zum allgemeinen konstitutionellen Grundsatz: In Finanzsachen soll allein die Regierung die Initiative haben, auch auf die Neueinführung oder Erhöhung von Steuern ausgedehnt [1]).

Wie aber kam das englische Unterhaus dazu, sich selbst so konsequent den Weg der direkten politischen Einflußnahme durch Anwendung der Ausgabeninitiative zu verschließen? Daß es nicht daran dachte, in rückwärtiger Entwicklung zu Gunsten der „Krone" als einem ihm wesensfremden Staatsorgan auf ein wichtiges Finanzrecht zu verzichten, ist klar. Das materielle Recht selbst wurde ja auch gar nicht verändert, nur die Ausübung durch freiwilligen Verzicht beschränkt. Und dann ist die „Krone", die hier als Gegenspieler auftritt, ja kein dem Parlament fremd und unbeeinflußbar gegenüberstehendes Organ, sondern die parlamentarische Kabinettsregierung, deren Bindung an das Vertrauen und den Willen der Parlamentsmehrheit damals bereits unbestritten durchgesetzt war. Nein, gerade aus dieser großen Machtvollkommenheit des Unterhauses heraus ist sein Schritt zu verstehen; es erkannte, welch große Gefahr für die Staatsfinanzen und für sein eigenes Ansehen darin lag, wenn jedes Mitglied die Möglichkeit hatte, „durch seine Anträge, seine Beredsamkeit oder kluge Taktik den öffentlichen Kredit des Landes und die Steuerkraft der Nation für jeden beliebigen, von ihm in Aussicht genommenen Zweck in Anspruch zu nehmen". Die Staatsausgaben sollten und sollen Ausgaben der verantwortlichen Regierung sein, da nur sie in der Lage ist, „zu jeder Zeit die gesamten Bedürfnisse des Landes und Reiches frei zu überblicken, das Wichtige vom Unwichtigen, das Dringende vom minder Notwendigen zu scheiden" [2]), die nötige Stetigkeit und Einheitlichkeit in der Finanzgebarung zu sichern. Der Grundsatz, daß alle Maßnahmen, die eine Ausgabe oder Erhöhung der öffentlichen Lasten zur Folgen haben, von der Regierung ausgehen oder ihre Zustimmung haben müssen, hat sich aber nicht nur in England selbst als „unschätzbarer Schutz des Schatzamtes" und als „Bollwerk der Autorität des Ministeriums bewährt" [3]), das Unterhaus hat ihn durch Beschluß vom 21. 7. 1856 — Standing

1) Lowell I S. 264 ff.
2) Redlich St. 674.
3) Lowell I S. 262.

Order Nr. 61 — auch auf das indische Reichsbudget ausgedehnt und ebenso hat man ihn in die Verfassung Kanadas und Australiens übernommen [1]).

Damit war und ist freilich nicht etwa die Geltendmachung von Ausgabewünschen durch das Parlament überhaupt ausgeschlossen. Es kann sie äußern einmal in abstrakter Form der Resolution, es kann, wie das in der Praxis außerordentlich häufig ist, aber auch durch Kritik der Verwaltung die Regierung zur Erhöhung der Ausgaben für den kritisierten Verwaltungszweig auffordern und in der Regel wird die Regierung solchen Wünschen, wenn sie begründet erscheinen, nachkommen und formell von sich aus entsprechende Erhöhungen vorschlagen. Der große Unterschied zu der anderen Praxis, daß das Parlament selbst die Erhöhungen vornimmt, liegt darin, daß hier die Vorschläge von der Verwaltungsinstanz sachlich und mit Rücksicht auf das Staatsganze geprüft werden und verhindert wird, daß ein „auf persönliche oder örtliche Motive" zurückgehender Antrag infolge „unbesonnener Gutmütigkeit oder geschicktem Stimmhandel" zum Beschluß erhoben wird [2]) [3]).

2. Frankreich.

Ganz anders wie in England verläuft die Entwicklung in Frankreich [4]). Fanden wir dort von frühester Zeit her eine klare und beständige Stellungnahme gegenüber der parlamentarischen Ausgabeninitiative, so war in Frankreich dieses Recht des Parlaments lange Zeit hindurch stärksten Schwankungen unterworfen [5]). Hatten die Revolutionsverfassungen von 1791 und 1793 aus Haß gegen die alte Exekutive die Initiative in Finanzsachen allein den Volksvertretungen vorbehalten, so fiel sie mit dem Konsulat wieder ausschließlich an die Exekutive, ohne daß man der Volksvertretung überhaupt ein Recht zur Abänderung gab. Die Charte von 1814 und die Verfassung von 1830 gaben dem König wie bei anderen Gesetzen so auch in Finanzsachen die Initiative, erkannten daneben aber ein begrenztes Abänderungsrecht der Volksvertretung an und diese machte davon auch über die verfassungsmäßigen Grenzen hinaus Gebrauch. Unter der zweiten Republik aber übten die Mitglieder

1) Redlich S. 675; Lowell I S. 263; Braun S. 47.
2) Lowell I S. 266.
3) Die einzige Ausnahme von diesem Grundsatz der alleinigen Regierungsinitiative, die dann Platz greift, wenn es einem Gebot des Taktes entspricht, daß nicht sie sondern das Parlament die Ausgabe vorschlägt — z. B. bei Dotationen an verdiente Staatsmänner u. ä. — spielt hier keine Rolle. Näheres bei Braun S. 45; Redlich S. 675.
4) Vgl. Jèze S. 73 ff.; Braun, Ausgabeninitiative S. 58 ff.; v. Hippel S. 149 ff.; Leroy-Beaulieu II S. 612—618.
5) Jèze S. 77.

der Volksvertretungen ihr verfassungsmäßig anerkanntes Initiativrecht ebenso in weitem Umfang aus, ja sie trieben schon damals erheblichen „Mißbrauch mit Krediterhöhungen“ [1]). Das zweite Kaiserreich hat wieder die überwiegende Initiative der Krone mit ganz beschränktem Abänderungsrecht der Kammern gebracht und erst gegen Ende (1869) deren Initiative wieder anerkannt.

Die Verfassungsgesetze von 1875 kennen grundsätzlich keinen Unterschied zwischen finanziellen und gewöhnlichen Gesetzen und lassen so neben der Regierungsinitiative auch bei Budget- und Finanzgesetzen die Parlamentsinitiative in weitestem Umfang zu [2]). Und so machte bis vor kurzem die Kammer sowohl bei der Beratung des Budgetentwurfs im Finanzausschuß wie im Plenum selbst, wo jedes Mitglied berechtigt war, neue Anträge zu den Einnahmen und Ausgaben zu stellen, von diesem Recht ausgibigen Gebrauch; und zwar so ausgibigen, daß die schwersten Mißstände einrissen. Die Staatsausgaben wurden ohne zwingenden Grund dauernd beträchtlich in die Höhe getrieben. Nach den Schätzungen Ferrys [3]) hat lange Zeit hindurch die Budgetinitiative der Kammer die Ausgaben jährlich und durchschnittlich um etwa 30 Millionen Francs erhöht. Namentlich „am Vorabend von Wahlen“ wurden häufig Ausgabeerhöhungen (Gehaltsaufbesserungen, öffentliche Arbeiten etc.) und Steuerherabsetzungen verlangt, „weniger im Interesse des Staates als in dem der Wählerschaft“ [4]). Alle die Mißstände, die, wie wir oben ausgeführt haben, bei unbeschränkter Parlamentsinitiative im parlamentarischen Staat zu befürchten sind, sind hier Punkt für Punkt eingetreten. Bezeichnend ist, was Leroy-Beaulieu [5]) hierüber schreibt: „Unsere soziale Organisation, unsere zentralisierte Verwaltung und das allgemeine Stimmrecht bringen es mit sich, daß die Deputierten sich als Interessierte betrachten, um für eine Menge von Beamten, besonders für die unteren, Gehaltserhöhungen zu verlangen. Die Friedensrichter, die Briefträger, die Schullehrer sind ausgezeichnete Wahlinstrumente: jeder Deputierte will sich ihr Wohlwollen erwerben, indem er für die Verbesserung ihres Schicksals die Vorschläge der Regierung übertrifft. Deshalb regnen die Abänderungsvorschläge von allen Seiten, um neue Ausgaben hervorzurufen. . . . So verlangt z. B. im Jahre 1876 ein Deputierter, daß man den Etatsposten „Kriegswesen“ um 10 Millionen Francs über die Vorschläge des Ministers hinaus erhöhe; ein anderer will, daß der Staat den Lehrern

---

1) Jèze S. 78.

2) Art. 3 der Verf. vom 25. 2. 1875 bestimmt allgemein: Der Präsident der Republik hat die Gesetzesinitiative gemeinsam mit den Mitgliedern der beiden Kammern (Jèze S. 82).

3) Revue politique et parlamentaire Bd. 32 S. 80, zit. bei Braun S. 60.

4) Jèze S. 79.

5) Bd. II S. 112, in deutscher Uebersetzung zit. bei Braun S. 59.

der städtischen Gymnasien Gehaltszulagen gibt; ein dritter glaubt, daß die Interessen Frankreichs bloßgestellt sein würden, wenn man nicht die dem „Théatre lyrique“ bewilligte Unterstützung verdreifachen würde, indem man sie von 100000 auf 300000 Francs erhöhte; ein vierter bemitleidet das Schicksal von diesem oder jenem Musikkonservatorium in irgend einer Provinz; ein fünfter ist für Sternwarten eingenommen; andere ehrgeizigere beanspruchen Millionen für ihre Marotte. Es gibt in dieser Art Dutzende von Abänderungsvorschlägen“.

Diese Zustände mußten Reformbestrebungen hervorrufen. So wurde schon in den 80er und 90er Jahren in der Deputiertenkammer verschiedentlich angeregt, zu Gunsten der Regierung auf die Ausgabeninitiative zu verzichten. Aber diese Bestrebungan fanden keine Mehrheit. Es ist interessant, daß man schon damals einwandte, der Verzicht verstoße wider die Verfassung, da diese eine solche Beschränkung nicht kenne, daß aber die Gegenseite ebenfalls schon damals „mit Recht geantwortet“ hat, daß es nicht ausgeschlossen sei, „die Initiative geschäftsordnungsmäßig neu zu regeln“ [1]). Erst 1900 aber setzt sich die Reformbewegung, die namentlich infolge der Verschwendung der 1898 auseinandergehenden Kammer in weitesten Kreisen gefordert wurde, wenigstens in etwa durch. Nach langen Kämpfen nahm die Kammer am 16. 3. 1900 einen Beschluß an, der durch Aenderung der Geschäftsordnung das Initiativrecht der Abgeordneten erschwerte: Budgetzusätze, die auf Erhöhung der Ausgaben gerichtet waren, durften nur in den ersten drei Sitzungen beantragt werden, die auf die Verteilung des Budgetberichts folgten; auch durften von da ab in Form der Budgetzusätze keine Erhöhungen von Gehältern und Pensionen gefordert werden. Und 1911 fügte man die Bestimmung hinzu, „daß jeder Vorschlag einer Resolution zwecks Erhöhung der Ausgaben nur nach Berichterstattung durch die Budgetkommission angenommen werden kann“ [2]).

1920 aber baute man diese Bestimmungen weiter aus und heute enthält die neue Geschäftsordnung der Kammer vom 4. 2. 1915 [3]) folgende Bestimmungen:

> Art. 101: „Für das Finanzgesetz, das Gesetz über die direkten Abgaben und die Gesetze über die Eröffnung von Krediten gilt, daß keine Aenderungsanträge oder Zusatzartikel, die sich auf die Erhöhung von Ausgaben und die Herabsetzung von Einnahmen beziehen, nach Ablauf von zehn Tagen eingebracht werden können, die auf die Verteilung des Berichts folgen, in dem das betreffende Kapitel enthalten ist. Es darf keine Er-

1) Jèze S. 79.
2) Braun S. 60.
3) Zit. nach Jèze S. 79, franz. Text nebst Abänderungen bei Bonnard S. 504 ff.; vgl. auch v. Hippel S. 184 f.

höhung oder Herabsetzung von Krediten zu bloßen Demonstrationszwecken beantragt werden".

Art. 102 Abs. 1: „Anträge auf Erhöhnng von Gehältern, Entschädigungen oder Pensionen oder Neuschaffung von Aemtern, Dienststellen und Pensionen, sowie deren Ausdehnung über die von den geltenden Gesetzen vorgesehenen Grenzen hinaus dürfen nicht in Form von Abänderungsanträgen oder Zusatzartikeln zum Finanzgesetz, zum Gesetz über die direkten Abgaben oder zu den Gesetzen über Eröffnung oder Streichung von Krediten eingebracht werden".

Art. 102 Abs. 4: „Im Laufe der Aussprache über diese Entwürfe dürfen keine Entschließungsentwürfe, keine Anträge und keine begründeten Tagesordnungen eingebracht werden. Interpellationen dürfen mit den Entwürfen nicht verbunden werden".

Hinsichtlich der eigentlichen Finanzgesetze bringen diese umfangreichen Bestimmungen durch die zehntägige Frist für Abänderungsanträge und durch das Verbot der Anträge und Entschließungen während der eigentlichen Parlamentsverhandlung eine starke Sicherung gegen unüberlegte, stimmungsmäßig gefaßte Erhöhungsbeschlüsse; auch das allgemeine Verbot, die bisher beliebtesten Agitationsanträge (Gehaltsaufbesserungen etc.), die durch ihre dauernde Belastung der Staatsfinanzen auch besonders unangenehm wirkten, von nun ab mit den Finanzgesetzen zu verbinden, bietet eine starke Schranke gegenüber der übertriebenen Betätigung der parlamentarischen Finanzinitiative. Aber eine große Lücke haben diese Bestimmungen gelassen: Außerhalb der Beratung der eigentlichen Finanzgesetze blieb die Initiative der Abgeordneten grundsätzlich unbeschränkt. Sie können also weiterhin „Ausgabeerhöhungen im Wege von besonderen Initiativgesetzentwürfen oder von Anträgen auf Abänderung andere Entwürfe verlangen"[1]).

Für solche allgemeinen Initiativgesetze hat lediglich der Art. 96 a der Geschäftsordnung in seiner neuen Fassung vom Mai 1920[2]) einige Hemmungen beim Beratungsverfahren eingebaut. Während nämlich nach diesem Artikel im allgemeinen jeder Abgeordnete verlangen kann, daß ein Initiativgesetzentwurf, über den nach vier Monaten noch nicht Bericht erstattet ist, sofort auf die Tagesordnung gesetzt wird, ist dieses Verlangen u. a. bei einem Entwurf, der „die Erhöhung der Ausgaben oder Herabsetzung der Einnahmen des Staates, der Departements oder Gemeinden nach sich zieht", nur zulässig, wenn es von 50 Mitgliedern[3]) unterzeichnet ist, deren Gegen-

---

1) Jèze S. 80.

2) Art. 22 der Resolution vom 27. 5. 1920, Bonnard S. 539.

3) Nicht wie Jèze-Neumark angeben „5 Mitgliedern" (S. 80 Anm. 40). Der Text der Resolution über die Fassung des neuen „Art. 96 bis" lautet nach

wart durch Namensaufruf festgestellt werden muß. Auch kann die Debatte über ein solches Verlangen erst nach acht Tagen, nachdem es dem Präsidenten der Kammer übermittelt ist, beginnen, „damit gegebenenfalls die Finanzausschüsse darüber gehört werden können". Auf Grund dieses Art. 96 a darf aber ohne Willen der Regierung ein Entwurf oder Antrag überhaupt nicht auf die Tagesordnung gesetzt werden, wenn er „zur Uebernahme fortdauernder Ausgaben führt, und nicht Bestimmungen enthält, die die Deckung dieser Ausgaben sichern". Gegen die Erklärung des Vorsitzenden des Finanzausschusses oder dessen Berichterstatters, daß diese letzere Bedingung nicht vorliege, gibt es keinen Einspruch.

Aber die praktische Bedeutung dieser Bestimmung ist nicht allzu groß, wenn ein Erhöhungsantrag von einflußreicher Seite im Parlament gestellt wird; dann sind einmal die 50 Unterschriften leicht aufzubringen, es wird aber in diesem Fall überhaupt nicht vorkommen, daß ein solcher Antrag nicht auf normalem Weg wenigstens auf die Tagesordnung oder zur Beratung kommt. Der Art. 96 a aber würde nur in solchen Fällen eingreifen, wo eine Berichterstattung nach vier Monaten nach Einbringung noch nicht erfolgt ist.

So ist selbstverständlich, daß alle diese verschiedenen Maßnahmen im Ernstfall nicht genügt haben. Das zeigt das Vorgehen der Kammer in den schweren Finanznöten des Jahres 1926. Auf Wunsch Poincarés, der eben die Ministerpräsidentschaft übernommen hatte, beschloß die Kammer — wie schon einmal unter dem Druck der Kriegsverhältnisse [1]) — am 20. 7. 26 fast einstimmig die Wiedereinführung eines „Dringlichkeitsverfahrens", einer „procédure d'extrême urgence" für die Beratung von Gesetzentwürfen „touchant aux intérêts supérieurs de l'Etat" [2]) in ihre Geschäftsordnung. Das Verfahren sollte eine schnelle Verabschiedung lebenswichtiger Gesetze ohne größere Abänderungen durch die Parteien ermöglichen und gibt, da es, ursprünglich nur als vorübergehende Maßnahme gedacht, schließlich als dauernder Bestandteil in die Geschäftsordnung übernommen wurde, insbesondere die Möglichkeit, Etats- und Finanzgesetze von untragbaren Belastungen durch eine weitgehende Abänderungstätigkeit des Parlaments zu schützen. Soll dieses Verfahren Anwendung finden, so muß die Kammer auf Antrag der Regierung oder von sich aus mit $^2/_3$ Mehrheit — ohne Aussprache — beschließen, „daß die schnelle Votierung des Gesetzentwurfs von den Bedürfnissen des Staatsinteresses gefordert wird". Dann sind sämtliche Fristen der parlamentarischen Behandlung stark verkürzt, die Ausschuß-

Bonnard: . . . . la demande de mise à l'ordre du jour devra être signée par cinquante membres, dont la présence devra être constatée par un appell nominal" (a. a. O. S. 539).

1) Vgl. die Resolution vom 17. 1. 1917, Bonnard S. 531.

2) Jèze S. 354.

beratung darf höchstens drei Tage dauern, der Ausschußbericht wird binnen 24 Stunden veröffentlicht, am nächsten Tag beginnt bereits die Kammerdebatte. Dabei redet nur ein Redner als Berichterstatter und ein Gegner des Entwurfs. Auch zu den einzelnen Artikeln und Aenderungsanträgen darf nur eine beschränkte Anzahl von Abgeordneten reden und zwar jeder höchstens 15 Minuten[1]). Wenn also dieses Verfahren auf Finanzgesetze angewandt wird, schützt es wirksam vor einer allzu großen Belastung durch Aenderungen. Im übrigen aber hatte man schon 1915 und dann wieder durch einen weiteren Beschluß vom Juli 1926 für die Beratung des Budgets allgemein die Redezeit stark verkürzt.

Aber auch diese weitgehenden Maßnahmen genügten in Zeiten der Not nicht. In derselben Finanzkrise des Jahres 1926 mußte die Kammer noch einen erheblichen Schritt weitergehen und vorübergehend auf ihr Initiativrecht ganz verzichten. Ebenfalls am 30. Juli 1926 faßte sie „außerhalb der eigentlichen Geschäftsordnung den außerordentlichen" Beschluß, bei der Beratung des großen Finanzreformgesetzes Poincarés — des späteren Gesetzes betr. die finanzielle Wiedergesundung vom 3. 8. 26 — das Abänderungsrecht der Kammer überhaupt auszuschließen und diese Befugnis allein dem Finanzausschuß und auch ihm nur im beschränkten Umfange vorzubehalten[2]). Bei dem Einfluß, den die Regierung Poincarés im Finanzausschuß hatte, bedeutete das aber praktisch die völlige Beseitigung der parlamentarischen Ausgabeninitiative. Allerdings zog man diese letzte Konsequenz bisher nur in einem einzelnen Ausnahmefall ganz besonderer finanzieller Not. Aber auch dieser Einzelfall ist bezeichnend für die auf immer stärkere Einschränkung der Ausgabeninitiative des Parlaments abzielende Entwicklung auch in Frankreich. Mochte die französische Kammer sich noch so sehr gegen diese Entwicklung sträuben, die Mißstände, die ihre Praxis unbeschränkter und übertriebener Anwendung der Ausgabeninitiative gezeitigt hatten, die finanziellen Staatsnotwendigkeiten führten unaufhaltsam und zwingend dazu, diese Initiative allgemein ganz erheblich zu beschränken und in Ausnahmezeiten finanzieller Bedrängnis ganz zu beseitigen[3]).

---

1) Jèze S. 353 ff.; v. Hippel S. 184.

2) Der Beschluß vom 30. 7. 26 ist im Wortlaut abgedruckt bei Jèze S. 82.

3) In Belgien herrscht zwar das gleiche System unbeschränkter Parlamentsinitiative; die zweite Kammer hat jedoch lange Zeit nur beschränkten Gebrauch davon gemacht. Das lag an der verhältnismäßig straffen Disziplin der zwei lange Zeit vorherrschenden großen Parteien (Liberale und Klerikale), aber auch daran, daß die Einnahmen und Ausgaben nicht in einem einzelnen, sondern in etwa 15 besonderen jährlichen Gesetzen enthalten sind, die sich ohne Störung des finanziellen Gleichgewichts nur schwer ändern lassen. Aber seit Einführung des allgemeinen Wahlrechts in den 90er Jahren beginnen auch hier die Klagen, daß die Abgeordneten den Wählern zuliebe überflüssige Ausgaben in den Etat einstellen. (Braun S. 61; Lowell I S. 263).

3. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika.

Eine ganz ähnliche Entwicklung: Kampf des Parlaments um seine Ausgabeninitiative bis zum äußersten und doch schließlicher Zwang zur Beschränkung im Interesse der angespannten Staatsfinanzen, finden wir in den Vereinigten Staaten von Nordamerika [1]). Auch hier hat der Kongreß grundsätzlich das weitgehendste Recht der Ausgabeninitiative; und zwar steht es dem Repräsentantenhaus und seinen Mitgliedern unbeschränkt und in weitem Umfang auch dem Senat zu. Ist es doch das eigentümliche der amerikanischen Verfassung von 1789, daß sie in strengster Durchführung des Grundsatzes der „Trennung der Gewalten" die Exekutive von jeder Teilnahme an der Gesetzgebung ausgeschlossen [2]) und daher ganz allgemein alle Gesetzesinitiative allein dem Parlament überlassen hat; und diesen Grundsatz hat man so weit ausgedehnt, daß man auch bei der Vorbereitung und Einbringung von Finanzgesetzen, insbesondere der das jährliche Budget enthaltenden getrennten Ausgaben- und Steuergesetze (den jährlichen „appropriations-bills" und „revenue-bills") jede förmliche Mitwirkung des Präsidenten, des Chefs der gesamten Exekutive, ablehnte, also neben der „Ausgabeninitiative" auch die „Budgetinitiative" als solche dem Parlament überließ. In erster Linie aber kommt sie hier dem Repräsentantenhaus zu. Bei Steuergesetzen ist der Senat von der eigentlichen Gesetzesinitiative durch ausdrückliche Verfassungsbestimmung (Art. I Abschnitt VII Abs. 1) ausgeschlossen, das Repräsentantenhaus hat sie aber auch bei anderen Finanzgesetzen mehr und mehr an sich gezogen. Aber der Senat hat bei allen diesen Gesetzen, auch bei den Steuergesetzen, das unbeschränkte Recht, Zusätze und Abänderungen, also auch Ausgabeerhöhungen zu beschließen; damit steht auch ihm die Ausgabeninitiative in unserem Sinn in weitem Umfange zu und er hat von ihr, namentlich durch „Ausgabemehrungen" bei den Appropriationsgesetzen stets weitgehenden Gebrauch gemacht. Auch hier hat er es verstanden, im Gegensatz zum englischen Oberhaus, seinen ursprünglichen verfassungsmäßigen Einfluß voll zu bewahren.

Dieser Umstand ausschließlicher Parlamentsinitiative auch bei Finanzgesetzen hat sich in den Vereinigten Staaten tatsächlich bis zur großen Budgetreform vom Jahre 1921 erhalten; formell besteht er heute noch. Bis in die neueste Zeit herrschte daher in Finanz-

---

1) Vgl. Witt, Vorgeschichte und Gestaltung des Haushaltsplanes der Ver. Staaten. Jèze, Allg. Theorie S. 87 ff.; Koellreutter, Ausl. Staatsrecht S. 28 ff.; Büchner S. 353 ff.; Wieland DWZ. 1928 S. 173; Willaughby, The National Budget System; White, Arch. f. soz. Wissensch. Bd. 59 S. 268 ff.

2) Die Verfassung — in deutscher Uebersetzung abgedr. bei Buttler S. 271 ff. — bestimmt im Art. I „Alle gesetzgebende Gewalt . . . soll in den Händen des Kongresses liegen".

sachen allein und unumschränkt das Parlament, in erster Linie das Repräsentantenhaus, und seine für die Vorbereitung der einzelnen Einnahmen- und Ausgabengesetze für die verschiedenen Verwaltungsdepartements zuständigen Ausschüsse, bei der Gestaltung der Ausgabenbudgets also namentlich die verschiedenen „appropriations committees". Denn da der Präsident, die Zentrale der Verwaltung, bis 1921 von jedem förmlichen Einfluß auf die Feststellung dieser Budgetgesetze ausgeschlossen war, wurde ein einheitlich durchgearbeitetes Staatsbudget überhaupt nicht aufgestellt. Jedes Verwaltungsdepartement wandte sich mit seinen Ausgabewünschen an den zuständigen Appropriations-Ausschuß des Repräsentantenhauses — 1911 gab es deren 8 allein in diesem Haus des Parlaments —, auf Grund dieser „Anregung" stellte der Ausschuß den Entwurf der Ausgabewilligung für diesen Verwaltungszweig unter starker Betonung seiner eigenen Ausgabewünsche auf; im Plenum änderte man den Entwurf wieder nach Gutdünken ab, strich und erhöhte vor allem unbeschränkt und im Senat wiederholte sich dasselbe Spiel in Ausschuß und Plenum womöglich noch einmal. Da die für die einzelnen Verwaltungen zuständigen getrennten Ausschüsse untereinander keine Fühlung hatten, bewilligten sie nicht nur ohne Rücksicht darauf, ob in anderen Staatsressorts wichtigere Aufgaben zu erfüllen waren, sondern es kam auch nicht selten vor, daß sie und nach ihrem Vorschlag auch das Plenum für ein und dieselbe Aufgabe, die zwei verschiedene Ressorts berührte, die Kosten doppelt bewilligten, ohne daß einer von der Bewilligung des anderen Kenntnis erhielt [1]). Neben den Parlamentsausschüssen aber sorgten namentlich die Chefs der einzelnen Verwaltungen selbst für möglichst weitgehende Bewilligungen, indem sie im Ausschuß des Repräsentantenhauses ihre Wünsche geschickt vertraten und sich auch, wenn sie dort nicht durchdrangen, an den entsprechenden Ausschuß des Senats wandten, um hier ihren Willen zu erreichen. Verantwortlich für eine vernünftige Budgetgebarung war bei dieser Regelung eigentlich niemand; der Präsident nicht, weil er ja keine Kontrolle über Aufstellung und Festsetzung des Einzeletats hatte, seine Departementschefs nicht, weil die Ausschüsse des Parlaments deren Etatsanregungen ja nach Gutdünken veränderten; das Parlament selbst aber mußte sich im Großen und Ganzen auf seine Ausschüsse verlassen und diesen wieder fehlte der nötige Ueberblick über die gesamte Finanzlage des Staates. So konnte noch 1918 Willaughby [2]) feststellen, daß die amerikanische Praxis „in kaum einer Beziehung den wesentlichen Vorbedingungen eines gesunden nationalen Finanzsystems" entspreche.

---

1) Witt S. 28.

2) The Problem of a National Budget, New York 1918, zit. bei Büchner S. 354.

Wenn die Vereinigten Staaten sich aber ein so mangelhaftes Finanzsystem, bei dem „jährlich Millionen von Dollars vergeudet werden konnten" [1]), bis in die jüngste Zeit leisten durften, so war das nur möglich, weil das reiche Land bis in die Kriegsjahre hinein Finanzsorgen nie gekannt hat [2]) und so die Vereinigten Staaten groß geworden sind, „nicht, weil sie finanziell gut, sondern obwohl sie schlecht wirtschafteten" [3]). Namentlich die dauernd steigenden Einnahmen aus den Schutzzöllen flossen so reichlich, daß es bei den Budgetberatungen gar nicht so sehr darauf ankam, Mittel zur Deckung notwendiger Ausgaben oder gar von Fehlbeträgen zu finden, als für die Verwendung der Einnahmeüberschüsse Sorge zu tragen [4]). Erst die großen Lasten der letzten Kriegsjahre, verbunden mit dem Sinken der Zolleinnahmen durch die Stockung des Wirtschaftsverkehrs brachten hier eine Aenderung; jetzt zum ersten Mal sahen sich auch die Vereinigten Staaten gezwungen zu sparen — die ordentlichen Bundesausgaben allein waren von 735 Millionen Dollar im Jahre 1914 auf 6,5 Milliarden im Jahre 1920 gestiegen, ja hatten 1919 vorübergehend die Summe von 11,3 Milliarden erreicht [5]) — und dieser Umstand verhalf den schon seit längerer Zeit aufgekommenen Reformbestrebungen zum Siege. Hatte man schon 1909 durch ein Gesetz angeordnet, daß der Schatzsekretär die Voranschläge der einzelnen Departements über die Einnahmen abschätzen und mit den Voranschlägen für die Bewilligungen vergleichen solle und daß bei einem evtl. Defizit der Präsident in einem der Verfassung entsprechenden Bericht [6]) dem Kongreß Vorschläge über die Vermeidung eines solchen Defizits unterbreiten solle, also immerhin den Anfang zu einem einheitlichen Haushaltsvoranschlag gemacht, so brach man jetzt nach langen Verhandlungen — schon im Jahre 1912 hatte Präsident Taft einen Sachverständigen-Ausschuß mit der Ausarbeitung von Reformen beauftragt — völlig mit dem bisherigen System und schuf in der Budget and Accounting Act vom 10. Juni 1921 [7]) ein geordnetes modernes Budgetsystem.

Das Gesetz von 1921 enthält im Großen und Ganzen drei Grundsätze für das neue Budgetgesetz: Erstens hat der Präsident

---

1) Witt S. 27.

2) In den 52 Jahren von 1866—1917 schlossen tatsächlich nur 11 Jahre mit einem Gesamtdefizit von rd. 443 Millionen Dollar, dem gegenüber die übrigen mit einem Gesamtüberschuß von mehr als 2,5 Milliarden Dollar ab (Witt a. a. O.).

3) Koellreutter, Ausl. Staatsrecht S. 28.

4) Jèze S. 87.

5) Wieland a. a. O. S. 174.

6) Art. II Abschn. III d. Verf. macht es dem Präsidenten zur Pflicht, dem Kongreß „von Zeit zu Zeit Auskunft über die Lage der Union zu geben" und zweckdienliche Maßnahmen zu empfehlen.

7) In ihren maßgebenden Bestimmungen und in deutscher Uebersetzung abgedr. bei Witt S. 100 ff.

jetzt jährlich dem Kongreß einen sorgfältig ausgearbeiteten Haushaltsplan über Einnahmen und Ausgaben vorzulegen; die unhaltbare Doktrin von der notwendigen Ausschaltung der Exekutive bei der Gestaltung der Finanzgesetze hat man also verlassen. Gleichzeitig wird in dem Gesetz jedem Beamten und Departementschef verboten, von sich aus mit Bewilligungs- und Erhöhungsanträgen an den Kongreß oder seine Ausschüsse heranzutreten, wenn diese es nicht ausdrücklich wünschen. Zweitens ordnete es die Errichtung eines „Budget-Büros" an, das dem Präsidenten zur Erfüllung dieser Etatsvorarbeiten beigegeben und mit weitgehenden Vollmachten gegenüber den Verwaltungsdepartements ausgestattet, dessen Direktor dem Präsidenten unmittelbar und ausschließlich unterstellt wird. Es hat nicht nur das Recht, die Voranschläge der einzelnen Ressorts zu prüfen, zu kürzen oder zu erhöhen, sondern auch die Verwaltungsmethoden und Einrichtungen aller Staatsbehörden auf Ersparnismöglichkeiten zu untersuchen und die Abstellung von Mißständen zu verlangen. Diese Befugnis aber hat weitgehende praktische Bedeutung, da hinter dem Budget-Büro die Autorität des Präsidenten steht, dem die Chefs der Departements, die Staatssekretäre, wieder unbedingt untergeordnet sind. Drittens aber wird für jedes Ministerium und jede Behörde ein besonderer Budget-Beamter ernannt, der die Voranschläge aufstellt, und weiter bei jeder Behörde ein besonderer „Ausgabebeamter", ohne dessen Unterschrift keine Ausgabe geleistet werden kann und der laufend über die vollzogenen Zahlungen zu berichten hat (Sekt. 201 ff., 206 und 207 ff. des Ges.). Dies alles bedeutet gegenüber den früheren Zuständen einen außerordentlichen Fortschritt. Und der Erfolg der Maßnahmen war, daß die Bundesausgaben von 6,5 Milliarden Dollar im Jahre 1920 — das anormale Nachkriegsjahr 1919 mit den erwähnten 11,3 Milliarden kann nicht zum Vergleich dienen — auf 3,5 Milliarden Dollar im Jahre 1924 zurückgingen [1]), großenteils infolge des verbesserten Finanzsystems. So ist es verständlich, wenn diese Reform namentlich von amerikanischen Schriftstellern als etwas ganz besonderes gepriesen wird [2]); bei einem Vergleich mit europäischen, insbesondere unseren deutschen Verhältnissen müssen wir uns jedoch immer vor Augen halten, daß die Hauptgrundsätze, die das amerikanische Budget-Gesetz bringt, also vor allem die Aufstellung des Etats durch die Exekutive, die Konzentration dieser Aufstellung in der Hand des Finanzressorts, das Recht dieser verantwortlichen Stelle, die Einzelanforderungen der einzelnen Verwaltungszweige zu prüfen und unter Umständen zu

1) Vgl. den Finanzbericht des Schatzsekretärs für das Jahr 1924 bei Büchner S. 359.

2) Vgl. z. B. White a. a. O.; Willaughby, National Budget System, der (S. VIII) behauptet, das amerikanische System sei „nunmehr in vieler Hinsicht dem aller anderen Länder überlegen".

kürzen, bei uns seit langem als selbstverständlich anerkannt sind. Wenn diese Aufgaben in Amerika nicht einem Finanzminister im Sinn der europäischen Verfassungsstaaten, sondern einem von der übrigen Verwaltung losgelösten und nur dem Präsidenten verantwortlichen Büro übertragen ist, so erklärt sich das einmal aus den völlig verschiedenen staatsrechtlichen Verhältnissen und aus der Vorgeschichte der amerikanischen Reform. Da die Verwaltungschefs selbst sich nicht gerade als sehr sparsam gezeigt hatten, lag es nahe, die Etatsaufstellung der „Begehrlichkeit der Ressorts" ganz zu entziehen[1]); dann aber war es bei dem Fehlen einer parlamentarisch verantwortlichen Regierung in unserem Sinn nicht so schwerwiegend, ob nun der Schatzsekretär oder ein „unabhängiger" Budgetdirektor die Aufstellung des Etats zu besorgen hatte; beide sind ja nur dem Präsidenten verantwortlich, beide an seine Weisungen unbedingt gebunden. Die Uebertragung der Aufgaben an den einen oder anderen war lediglich eine organisatorische, keine staatsrechtlich bedeutsame Entscheidung; insbesondere bedeutete sie nicht etwa eine Minderung des rechtlichen Einflusses des Parlaments auf die Finanzen. Man muß sich daher hüten, diese amerikanische Budgetreform von 1921 ohne weiteres als vorbildliches Heilmittel auch in unseren deutschen Finanzschwierigkeiten anzusehen, wie es hier und da im Anschluß an die Ausführungen amerikanischer Schriftsteller geschieht[2]). Das Gesetz von 1921 bringt selbst nur ein geordnetes formelles Haushaltssystem, es bringt auch ein gutes Sparsystem in der gesamten Verwaltung, es bringt aber keine Schranken für eine übertriebene Ausgabebewilligung durch das Parlament. Dessen Budgetrecht berührt es selbst nur insoweit, als es die überall als notwendig erkannte Ueberlassung der verwaltungsmäßigen Aufstellung des Etats an die Exekutive anordnet. Dabei bildet aber der rechtlichen Form nach auch heute noch der vom Budgetbüro aufgestellte und vom Präsidenten eingebrachte Budgetentwurf lediglich die an das Parlament gerichtete „Anregung", ein Initiativgesetz dieses Inhalts zu beschließen, eine andere Möglichkeit kennt ja die amerikanische Verfassung nicht. Die Schäden aber, die sich aus der Budgetbehandlung im Parlament, aus der übertriebenen Betätigung der Ausgabeninitiative ergeben hatten, zu beseitigen, war erst weiterhin Sache des Parlaments selbst. Es mußte der neuen formellen Budgetregelung den richtigen Inhalt geben, indem es nun auch den vom Chef der Exekutive verantwortlich gezeichneten Finanzentwurf als im allgemeinen gültige Norm auch für die parlamentarische Budgetfeststellung erklärte.

---

1) Wieland a. a. O.

2) Vgl. z. B den Artikel „Reform des deutschen Etatsrechts" in der Deutsch. Bergwerks-Ztg. vom 9. 5. 28 Nr. 109; auch Wieland scheint den Wert der amerikanischen Budgetreform als Vorbild für Deutschland doch zu überschätzen.

Dieser weiteren Aufgabe in der amerikanischen Finanzreform aber hat auch das Parlament, das Repräsentantenhaus, — und das ist das entscheidende für unsere Betrachtung, namentlich die Beziehung zu deutschen Verhältnissen — sich nicht entziehen können. Bei Einführung des neuen Budgetrechts faßte es nämlich einmal den dringend notwendigen Beschluß, die verschiedenen „appropriations-committees" zu einem einzigen Ausschuß von 35 Mitgliedern zusammenzufassen. Und dieser Hauptausschuß stellte gleich bei Beginn seiner Tätigkeit den wichtigen Grundsatz für seine zukünftige Praxis auf: „Der Ausschuß kann unter keinem Vorwand die vom Präsidenten angeforderten Kredite erhöhen"[1]) und übernahm damit in völliger Wandlung seines früheren Standpunktes den englischen Grundsatz von der alleinigen Finanzinitiative der Verwaltung. Denn bei dem Einfluß, den der jetzige Hauptfinanzausschuß auf die parlamentarische Ausgabengestaltung des Repräsentantenhauses ausübt, liegt in seiner Bindung an dieses Prinzip tatsächlich auch dessen Uebernahme in die Ausgabenpraxis des Parlaments selber. In einem zweiten Grundsatz aber erklärte der Hauptausschuß, daß kein Beamter ermächtigt sein solle, vor ihm die durch das Budget bewirkten Ausgabeherabsetzungen einer Kritik zu unterziehen[2]) und gab auch damit seinen Willen zu erkennen, in erster Linie ausgabenhemmend, nicht aber, wie früher, ausgabenerhöhend zu wirken. Diese Grundsätze des Parlaments aber machten es verständlich, daß der Kongreß seit Einführung der neuen Budgetregelung von 1921 Erhöhungen im Etat fast überhaupt nicht mehr beschlossen, im Gegenteil meist erhebliche Abstriche am Budget vorgenommen hat[3]). Weniger aber ist wohl an dieser neuerlichen Beschränkung das Vetorecht des Präsidenten schuld, wie Wieland in seinem verschiedentlich angezogenen Artikel über den amerikanischen und den deutschen Etat annimmt. Denn dieses dem Präsidenten gegenüber jedem Gesetzesbeschluß des Kongresses verliehene Veto nach Art. I Abschn. VII der Verfassung könnte einmal jederzeit durch $^2/_3$-Mehrheit der beiden Kammern aus dem Wege geräumt werden, es kommt aber für Etatsgesetze praktisch überhaupt kaum in Betracht, weil es ja das

1) Jèze S. 90.

2) Eine Parallele findet dieser Grundsatz in dem bekannten Sparbeschluß des Preuß. Staatsministeriums vom 12. Nov. 1920 (Anl. 2 z. Drucks. der pr. Landesversammlung Nr. 41145), wo bestimmt ist: „Die vom Staatsministerium getroffenen Entscheidungen . . . . (durch die auf Verlangen des Finanzministers die Ausgabenansätze eines Ressorts herabgesetzt werden), sind von sämtlichen Ministern und nachgeordneten Stellen einheitlich und geschlossen als Wille der Staatsregierung zu vertreten. Es ist insbesondere nicht zulässig, daß die überstimmten Minister oder ihre nachgeordneten Stellen durch Bekanntgabe ihres abweichenden Standpunktes oder durch Einwirkung auf Abgeordnete oder sonstige Kreise die Durchführung der Entscheidung der Staatsregierung zu verhindern suchen".

3) Wieland a. a. O.

Zustandekommen des notwendigen Finanzgesetzes verhindern oder zum mindesten erheblich verzögern würde; daher wird der Präsident lieber die Ausgabeerhöhungen des Parlaments hinnehmen als durch sein Veto das evtl. Scheitern des Budgets zu veranlassen. Es wäre ja auch sonst kaum verständlich, warum in den 150 Jahren des Bestehens der Verfassung dieses Veto bisher nicht in der Lage war, die gröbsten Mißstände bei der parlamentarischen Ausgabebewilligung zu verhüten.

So haben auch in diesem reichen Land bei der erhöhten Anspannung der Finanzen durch die Folgen des Krieges die schädlichen Einwirkungen der ungehemmten parlamentarischen Ausgabeninitiative und eines veralteten Budgetsystems überhaupt trotz großer Widerstände im Parlament und trotz starker Hemmungen infolge einer jahrhundertelangen Tradition alsbald und zwingend dahin geführt, daß auch hier das Parlament selbst in seinem maßgebenden Finanzausschuß zu der Ueberzeugung kam, es sei besser für den Staat, wenn es auf seine Ausgabeninitiative zu Gunsten der Regierung verzichte, und in dieser Erkenntnis tatsächlich jede weitere Anwendung eigener Ausgabeninitiative unterließ [1]).

Diese Entwicklung der parlamentarischen Ausgabeninitiative zu immer größerer Einschränkung hin in den drei wichtigsten außerdeutschen Staaten mit starkem Einfluß des Parlaments legt aber die Vermutung nahe, daß auch bei uns in Deutschland, nachdem die neuen republikanischen Verfassungen die Macht des Parlaments so außerordentlich gestärkt haben, eine ähnliche Entwicklung zu erwarten und im Staatsinteresse notwendig ist. Um aber zu sehen, ob diese Vermutung bestätigt, müssen wir nunmehr zunächst die positiv-rechtliche Gestaltung der Ausgabeninitiative der deutschen Parlamente in ihrer bisherigen Entwicklung und heutigen Geltung näher untersuchen.

---

1) Von sonstigen ausländischen Staaten hat auch die griechische Verfassung die Ausgabeninitiative des Parlaments in vollem Umfang ausdrücklich ausgeschlossen (Braun S. 58).

Ebenso hatten im zaristischen Rußland Duma und Reichsrat keine eigene Ausgabeninitiative. Heute wird die Frage für Rußland nicht mehr praktisch, da das gesamte „einheitliche Staatsbudget", das neben dem Budget der Union der Sowjet-Republiken auch die Staatsbudgets der einzelnen Bundesrepubliken enthält, auf Vorschlag des Rats der Volkskommissare allein vom Zentralvollzugsausschuß der U. d. S. S. R. endgültig festgestellt wird. (Landau S. 34, 118 ff.; Dobbert S. 181 ff.; Haensel S. 3 ff.).

In Italien waren früher die Mißstände ähnlich wie in Frankreich; das heutige System läßt einer Ausgabeninitiative des Parlaments naturgemäß keinen Raum. Auch im alten Oesterreich klagte man über eine allzu große Freigebigkeit der Parlamente; zu besonderen einschränkenden Maßnahmen ist es aber nicht gekommen (Braun S. 61 f.).

III. Die parlamentarische Ausgabeninitiative im alten deutschen Reichs- und Landesstaatsrecht.

1. Reich und Preußen.

Weder die alte preußische Verfassungsurkunde vom 31. 1. 1850 noch die Bismarck'sche Reichsverfassung vom 16. 4. 1871 enthielten ausdrückliche Bestimmungen über das Recht des Landtags und des Reichstags, von sich aus Ausgaben zu bewilligen oder über den Vorschlag der Regierung hinaus zu erhöhen. Sie bestimmten lediglich, daß der Haushaltsetat jährlich „durch ein Gesetz" festzustellen sei (Art. 90 der a. preuß., Art. 69 der a. Reichsverf.) und gaben allgemein für alle Gesetze den Parlamenten neben der Regierung das Recht der Initiative, so im Reich neben dem Bundesrat als Souverän auch dem Reichstag (Art. 16 und 23 a. RV.) und in Preußen neben der Krone auch den beiden Kammern des Landtags (Art. 64 Abs. 1 der pr. VU.).

Lediglich für das preußische Herrenhaus war eine Sonderbestimmung bezüglich der Finanzvorlagen getroffen, indem Art. 62 Abs. 3 entsprechend der allgemein im Zweikammersystem üblichen Regelung erklärte: „Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats werden zunächst der zweiten Kammer vorgelegt; letztere werden von der ersten Kammer im Ganzen angenommen oder abgelehnt". Damit war dem Herrenhaus ausdrücklich eine Initiative zu Ausgabenmehrungen im Etatgesetz versagt, es konnte ja nur im Ganzen annehmen oder ablehnen; dasselbe galt für Abänderungen in anderen Finanzgesetzen. Der Sinn des Art. 62 Abs. 3, daß nämlich die Volkskammer, das Abgeordnetenhaus, in erster Linie als Vertreter der Steuerzahler gelten und über die Gestaltung der Finanzgesetze befinden solle, schloß aber darüber hinaus auch eine selbständige Initiative des Herrenhauses zu neuen Ausgabe- und Finanzgesetzen im Ganzen aus. Es wäre ja ein merkwürdiger Widerspruch gewesen, wenn das Abgeordnetenhaus sich zwar hätte weigern müssen, von ihm einen Finanzgesetzentwurf entgegenzunehmen, wenn ihn die Regierung dem Art. 62 Abs. 3 zuwider zunächst diesem vorgelegt hätte, es ihn aber hätte annehmen müssen, wenn er aus eigener Initiative des Herrenhauses entsprang [1]. So war es nicht nur der übereinstimmende Standpunkt von Regierung und Abgeordnetenhaus, dem Herrenhaus jede Finanzinitiative abzusprechen [2], sondern auch ebenso die herrschende Ansicht in der Literatur [3], wenn auch das

---

1) Braun S. 56.

2) Vgl. Drucksache des Herrenhauses 1861 Nr. 52, Sten. Ber. d. HH. Bd. 2 S. 88; Verhandl. im Abgeordnetenhaus vom 14. 6. 1865, Sten. Ber. S. 2152/57.

3) Meyer-Anschütz S. 660; v. Rönne, Pr. St. Recht 4. Aufl. S. 359; Hermann Schulze, Pr. St. Recht § 171; Schwarz, Formelle Finanzverwaltung S. 213

Herrenhaus selbst verschiedentlich ein Recht zur Ausgabeninitiative in Anspruch nahm[1]). Durchdrungen ist es damit aber nicht, praktisch wurde eine Initiative des Herrenhauses nicht anerkannt.

Wie aber stand es mit dem Recht des Landtags und Reichstags, Ausgaben im Etat zu erhöhen oder neu einzusetzen oder aber Ausgaben außerhalb der Etatfeststellung aus eigenem Antrieb zu beschließen?

Das letztgenannte Recht der Initiative bei Ausgabegesetzen außerhalb des Etats hatten die beiden Parlamente unbestritten; ein Unterschied zu gewöhnlichen Gesetzen bestand ja hier für sie nicht. Freilich, um einen solchen Beschluß zum bindenden Gesetz zu machen, mußten die anderen gesetzgebenden Faktoren des konstitutionellen Staates zustimmen, also im Reich der Bundesrat und in Preußen Krone und Herrenhaus. Deshalb konnten Schwierigkeiten hier nicht entstehen; hielt dte Reichsregierung bezw. die rechtlich im Bundesrat, tatsächlich im Reichskanzler verkörperte Reichsleitung solche Beschlüsse für undurchführbar, so versagten die Preußische Krone oder der Bundesrat die Zustimmung, und der Beschluß war hinfällig.

Anders war das schon beim Etat. Zwar stand auch hier die Regierung dem Parlament als gleichberechtigter Partner gegenüber, eine endgültige Erhöhung im Etat konnte daher wie jede andere Gesetzesänderung nur im Einvernehmen mit der Regierung des preußischen Königs bezw. mit dem Bundesrat wirksam zustande kommen. Bedeutung und Umfang, insbesondere aber auch die Gefahren der parlamentarischen Ausgabeninitiative für die Staatsfinanzen standen daher auch hier, hinsichtlich der Erörterungen im Etat, in keinem Verhältnis zur Bedeutung und Gefährlichkeit der Initiative in Staaten mit ausschlaggebendem Parlamentseinfluß, besonders solchen mit parlamentarischem Regierungssystem. Andererseits aber hatte bei der Etatsfeststellung im Gegensatz zu gewöhnlichen Gesetzen doch die Verwaltung ein dringendes Interesse an der pünktlichen Verabschiedung durch das Parlament und daher praktisch nicht ohne weiteres die Möglichkeit, wegen geringfügiger Erhöhungen das Gesetz scheitern zu lassen; so kommt in dieser Richtung dem Initiativrecht auch des alten Reichstags und preußischen Landtags immerhin eine erhebliche Bedeutung zu. Da die Verfassungen ausdrückliche Bestimmungen über sein Bestehen und seinen Umfang nicht enthielten, war es im Reich und in Preußen ein dauernder Streit zwischen der Regierung und Parlament, ob diesem ein Initiativrecht zustehe oder nicht. Die Regierungen bestritten es, von den Parlamenten wurde es überwiegend und energisch in Anspruch genommen. So hat zunächst im Reich die Regierung durch ihre Staatssekretäre

---

Braun a. a. O. A. A. allerdings v. **Rönne-Zorn** Bd. 3 S. 13; **Bornhak** Bd. 1 S. 524; **Arndt**, Pr. VU. S. 267.

1) z. B. Sten. Ber. d. HH. Bd. 1 S. 200 ff.

im Reichsschatzamt wiederholt im Reichstag erklären lassen, daß dieser „rechtlich nicht in der Lage sei"[1], Ausgabepositionen im Etat zu erhöhen oder neu einzusetzen. Es entspreche nicht den parlamentarischen Grundsätzen auf finanziellem Gebiet, daß das Parlament über die Forderungen der Regierung hinausgehe. Der korrekte Weg sei der, daß der Reichstag in einer Resolution die verbündeten Regierungen ersuche, den gewünschten Ausgabeposten noch in den zur Beratung stehenden oder in den nächstjährigen Etat von sich aus einzusetzen. Demgegenüber hat der Reichstag in seiner Mehrheit — die gesamte Linke einschließlich des Zentrums und der Nationalliberalen — ebenso entschieden daran festgehalten, daß dieses Recht, Erhöhungen vorzunehmen, dem Reichstag in der Verfassung nirgends genommen sei, er daher wie bei jedem anderen Gesetz auch hier Abänderungen und auch Erhöhungen einzelner Positionen beschließen könne. Sache der verbündeten Regierungen sei es dann, solche Erhöhungen zu prüfen und, wenn sie ihnen nicht glaubten zustimmen zu können, den Etat in dieser Form abzulehnen[2].

Diese Ansicht der Reichstagsmehrheit aber war wohl die richtige. Die Verfassung bestimmte ja nur, daß die Feststellung des Etats in Form des Gesetzes, also unter gleichberechtigter Mitwirkung aller gesetzgebenden Faktoren erfolgen solle. Hätte sie dem Reichstag hier das bei anderen Gesetzen gegebene Initiativrecht zu Abänderungen nehmen wollen, so hätte sie das irgendwie zum Ausdruck bringen müssen. Wenn von den Regierungsvertretern betont wurde, eine solche eigene Initiative des Parlaments verstoße gegen die parlamentarischen Grundsätze, so ist das insofern richtig, als es auf jeden Fall begrüßenswert ist, wenn der Regierung die Verantwortung für neue Ausgaben vorbehalten bleibt. Aber einen rechtlichen Niederschlag hat dieses staatspolitische Prinzip im alten preußischen und deutschen Staatsrecht nicht gefunden. Mit Recht wird daher auch in der Literatur die Ausgabeninitiative des Reichstags bei der Etatsfestsetzung bejaht von Dambitsch und neuerdings auch von Braun und Hatschek, bestritten jedoch von Arndt und Jagemann[3]. Wenn letzterer als Grund anführt, der Reichstag solle doch die Ausgaben bewilligen,

1) Vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs v. Thielmann i. d. Reichstagssitzg. v. 14. 2. 02 (Sten. Ber. S. 4203 D); ebenso die Staatssekretäre Graf v. Posadowski (Sitzg. v. 12. 3. 95 — S. 1438 A — und v. 26. 5. 97 — S. 6128 C), Freih. v. Stengel (18. 3. 07 — S. 578 C) und Kühn (13. 2. 13 — S. 3758 A).

2) So die Abgeordneten von Waldow u. Reizenstein, Graf von Oriola, Singer, Gröber und Lenzmann in der Sitzung vom 14. 2. 02 (Sten. Ber. S. 4204 ff.), die Abg. Wiemer, Speck, Beck, Frh. v. Richthofen, Singer, Arendt und Kopsch in in der Sitzg. v. 18. 3. 07 (Sten. Ber. S. 575 ff.) und die Abg. Ebert, Hegenscheid, Nacken, Beck, Oertel, Kopsch, Wendel und Hubrich in der Sitzg. vom 13. 2. 13 (Sten. Ber S. 3827 ff.); vgl. auch Braun S. 49.

3) Dambitsch S. 632; Braun S. 51; Hatschek, Staatsrecht II S. 235; Arndt, Pr. VU. Anm. 4 zu Art. 69; v. Jagemann S. 201.

nicht sie sich von der Regierung bewilligen lassen, so ist zweifellos richtig, daß die wesentliche Bedeutung der Etatsfeststellung im Parlament, jenes „Verwaltungsakts in Form des Gesetzes" i. S. der herrschenden Budgettheorie, in der Zustimmung der Volksvertretung zu dem Finanzplan der Regierung, insbesondere in der verfassungsmäßig vorgeschriebenen Zustimmung zu den geplanten Staatsausgaben, also in der Bewilligung der Ausgabemittel besteht. Aber das schließt doch nicht etwa die „begriffliche" Unmöglichkeit in sich, daß der Reichstag als das die Ausgaben genehmigende Organ bei seiner Zustimmung über den Antrag der Regierung hinausgeht. Warum soll jemand, der einem anderen die Genehmigung zu Ausgaben aus irgend einem, ohne seine Zustimmung nicht angreifbaren Fonds zu geben hat, nicht auch einmal mehr bewilligen, als verlangt wird, wenn er eine höhere Ausgabe für angemessen hält? Nur das tut aber der Reichstag, wenn er Positionen im Etat neu einsetzt oder erhöht und damit der Regierung die Annahme in dieser veränderten Gestalt vorschlägt. Nicht durchschlagend scheint uns allerdings die Beweisführung Dambitsch's und Braun's zu sein, die bei der Ablehnung dieses von Jagemann genannten Einwands allein darauf einstellen, daß die alten Verfassungen ja von einer „Bewilligung" der Ausgaben gar nicht sprächen, sondern nur vom „Feststellen" des Etats. Dieser Gegengrund ist allzu formell. Denn daß auch in der Feststellung des Etats durch Gesetz, also unter wesentlicher Mitwirkung der Volksvertretung, tatsächlich die Bewilligung der Staatsausgaben durch das Parlament als wesentlicher Bestandteil und als Grundidee eines jeden parlamentarischen Budgetrechts überhaupt enthalten ist, kann nicht zweifelhaft sein.

Von seiner Ausgabeninitiative hinsichtlich des Etats hat der Reichstag denn auch wiederholt Gebrauch gemacht und der Bundesrat hat dann jeweils mit Verabschiedung des Etatsgesetzes seine Zustimmung zu diesen Ausgabeerhöhungen erteilt. So wurden z. B. 1879 die Gehälter der Reichsgerichtsräte, 1897 die der Postassistenten und 1913 die der unteren Postbeamten auf seine Initiative hin im Etat erhöht[1]). Allerdings handelte es sich dabei immer nur um seltene Ausnahmefälle. Denn, wenn auch der Reichstag an seinem Recht der Ausgabeninitiative selbst festhielt, so hat er doch auch stets anerkannt, daß es vom staatspolitischen Standpunkt aus höchst unerwünscht sei, wenn er sich auf dem Gebiet der Finanzen durch allzu häufige Anwendung dieses Rechts die Führung aneignen wollte, und sich daher bei Ausübung der Ausgabeninitiative eine kluge und weitgehende Beschränkung auferlegt. Er hat stets und einhellig daran festgehalten, daß nur ganz außergewöhnliche Ausnahmefälle die An=

---

1) Braun a. a. O. S. 50.

wendung seines Erhöhungsrechts rechtfertigen können[1]), etwa, wenn die verbündeten Regierungen trotz wiederholter Anregung auf irgend einen ihm besonders am Herzen liegenden Wunsch nicht eingegangen waren. Und er hat weiter fast ausnahmslos den Grundsatz entwickelt und beachtet, dem Bundesrat von sich aus nur dann Erhöhungen vorzuschlagen, wenn in der Ausschußberatung der Reichskanzler oder der Chef der betr. Ressortverwaltung sich mit ihnen einverstanden erklärte. So betonte u. a. z. B. der Abg. v. Benda i. d. Reichstagssitzung vom 14. 4. 1877[2]) den „Grundsatz", der es verbiete, „außer in den allerdringendsten Fällen aus der Initiative des Reichstags eine Vermehrung der Ausgaben zu verlangen", und dies nur dann zulasse, „wenn in der kommissarischen Beratung die Reichsregierung" den Antrag „zu dem ihrigen mache"; und ebenso erklärte der Abg. v. Waldow in der Sitzung vom 14. 2. 1902[3]), es sei eine „Gewohnheit, und eine sehr gute Gewohnheit, nicht Ausgaben, namentlich gegen den Willen der betr. Resortverwaltung in den Etat hineinzubringen"[4]).

Infolge dieser klugen Beschränkung aber, die sich der Reichstag bei der Ausübung seines, in konstitutionellem System schon an und für sich nicht allzu bedeutenden Ausgabeninitiativrechts stets auferlegte, ist es auch nie zu Schwierigkeiten oder ernstlichen Mißhelligkeiten zwischen ihm und der Regierung gekommen[5]).

Dasselbe gilt aber von Preußen. Auch hier nahm die Mehrheit des Abgeordnetenhauses trotz gelegentlichen Widerspruchs der Regierung das Recht der Ausgabenerhöhungen im Entwurf des Etatsgesetzes stets für sich in Anspruch, im selben Umfange und mit derselben Berechtigung wie der Reichstag[6]). Aber auch das preußische Abgeordnetenhaus nahm nur in ganz seltenen Ausnahmefällen und stets nur unbedeutende Erhöhungen vor und tat dies insbesondere, ebenso wie der Reichstag, grundsätzlich und fast ausnahmslos nur

---

1) So z. B. die Abg. Spahn (24. 3. 79 — S. 596 f.), Lasker (18. 3. 97 — S. 5139 f.), Freih. v. Hoverbeck und v. Waldow (14. 2. 02 — S. 4204 f.), Graf v. Oriola (15. 6. 04 — S. 3161 C) und Lieber (18. 3. 07 — S. 575 f.); vgl. auch Hatschek, Staatsr. II S. 235 und Braun S. 50.

2) Sten. Ber. S. 481.

3) Sten. Ber. S. 4204.

4) Vgl. auch die Ausführungen d. Abg. v. Kleist-Retzow (13. 3. 77 — S. 138), Spahn (22. 2. 04 — S. 1183 D) und Paasche (30. 3. 1908 — S. 4424 D). Auch der Staatssekretär v. Thielmann berief sich in d. Sitzg. v. 14. 2. 02 (S. 4203 D) ausdrücklich auf diesen in der Budgetkommission und dem Reichstagsplenum stets geübten Brauch.

5) Insbesondere wurde bei der Uebung, nur im Einverständnis mit der Regierung Positionen zu erhöhen, nie die Frage praktisch, ob die Regierung verpflichtet sei, Ausgaben, die Reichstag und Bundesrat gegen ihren Willen eingestellt hatten, tatsächlich auch zu leisten, eine Frage, auf die wir bei Kritik des geltenden Rechtszustandes noch näher eingehen müssen.

6) Vgl. die Ausf. d. Abg. Windthorst, v. Bennigsen und Rickert i. d. Sitzg. v. 5. 3. 1883 (Sten. B. S. 1155 ff.).

im Einverständnis mit der Regierung. So hat schon 1863, also selbst in einer Zeit schärfsten Konflikts zwischen Regierung und Parlament, seine Budgetkommission unter den „Grundsätzen, die bei der Prüfung des Etats festzuhalten sind", beschlossen, „neue Ausgabeposten oder Erhöhungen schon vorhandener Posten ..... nicht unmittelbar in den Etat zu bringen, mithin die Staatsregierung nur durch ausgesprochene Resolutionen zur Aufnahme derselben in den nächstjährigen Etat zu veranlassen" [1]).

Weitergehend als der Reichstag hat das Abgeordnetenhaus aber auch selbst seinem Streben, die Initiative zu Ausgaben aus seiner Mitte zu beschränken, förmlichen Ausdruck gegeben, indem es schon 1872 auf Anregung Lasker's [2]) eine Bestimmung in die Geschäftsordnung aufnahm, daß Anträge von Mitgliedern des Hauses, „welche eine Geldbewilligung in sich schließen oder in Zukunft herbeizuführen bestimmt sind, sofern sie nicht durch Tagesordnung beseitigt werden, nur ... zur Abstimmung gelangen" können, „nachdem eine Kommission mit ihrer Vorberatung betraut worden ist und einen Bericht über dieselben abgestattet hat". Diese Bestimmung, die als § 27 in die alte Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses vom 16. 5. 1876 kam, ist auch, in verbesserter Form, als § 36 wieder in die neue Landtagsgeschäftsordnung von 1921 übernommen worden. Mit diesem Geschäftsordnungsgrundsatz aber schuf sich das Abgeordnetenhaus schon früh eine gute Schutzwehr gegen übereilte Ausgabebeschlüsse sowohl beim Etatsgesetz wie bei anderen Initiativgesetzen; in seiner förmlichen Beschränkung durch die Geschäftsordnung fand aber gleichzeitig das Recht der Ausgabeninitiative selbst, soweit es etwa bestritten wurde, seinen deutlichen Ausdruck.

2. Die übrigen Bundesstaaten.

Ganz ähnlich wie im Reich und Preußen war es mit der parlamentarischen Ausgabeninitiative in den anderen früheren Bundesstaaten bestellt. Mit Ausnahme von Württemberg und später dem Reichsland Elsaß-Lothringen gab es auch in ihren Verfassungen keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Ausgabeninitiative der Kammern. Und da die staatsrechtlichen Grundlagen im wesentlichen dieselben waren wie in Preußen und im Reich, tauchten auch in fast allen Staaten die gleichen Streitfragen und Probleme auf, die wir oben behandelt haben; auch dort

---

1) Zit. von Staatssekr. v. Thielmann i. d. RT. Sitzg. v. 14. 2. 02 (S. 2404 A) — vgl. auch Plate Anm. 49 zu § 17 d. GO. Allerdings wurde 1910 auch gegen den Willen des Landwirtschaftsmin. der „Fonds zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft i. d. westl. Provinzen" um 30000 Mark erhöht (Sitzg. v. 29. 1. 1910 — S. 868, 870; Drucks. Nr. 83); vgl. Braun S. 55.

2) Plate, GO. Vorbem. zu § 27; Hatschek, Staatsr. II S. 234.

nahmen die Parlamente, insbesondere die zweiten Kammern, das Recht der Initiative in ähnlichem Umfang wie im Reich und Preußen in Anspruch, obwohl auch dort die Regierungen die Zulässigkeit von Ausgabemehrungen im Etat bestritten[1]). Aber die Schranken, die das konstitutionelle System an und für sich der Betätigung des Parlaments setzte, verhinderten auch hier, daß eine solche eigene Ausgabeninitiative in großem oder gar gefährlichem Umfange geübt wurde.

Zwei deutsche Länderverfassungen aber machten hier eine Ausnahme und schlossen allgemein oder wenigstens für die Etatsberatung ausdrücklich jede Ausgabeninitiative des Parlaments aus. Dies tat zuerst die Verfassung von Württemberg. Als man dort im Jahre 1874 den Ständen neben der Krone allgemein die Gesetzesinitiative zugestand, wurde in § 172 Abs. 2 der Verfassung ausdrücklich bestimmt, daß die Gesetzentwürfe über Auflegung von Steuern, über die Aufnahme von Anleihen, über die Feststellung des Staatshaushalts oder über außerordentliche, im Etat nicht vorgesehene Ausgaben nur vom Könige ausgehen durften. Die Verfassungskommission der zweiten Kammer empfahl damals einstimmig die Annahme dieser Beschränkung mit der Begründung, daß es „nach allgemeinen konstitutionellen Prinzipien nicht Aufgabe der Volksvertretung sei, der Regierung Gelder anzubieten, sondern daß die Regierung die Bewilligung der Gelder bei der Volksvertretung nachsuchen müsse“[2]).

Und nach dem Vorbild Württembergs fügte auch die Reichstagskommission, die im Jahre 1911 über die neue Verfassung des Reichslandes Elsaß-Lothringen[3]) zu beraten hatte, dieser Verfassung in § 5 Abs. 3 Satz 3 ebenfalls eine Bestimmung ein, wonach im Etatsentwurf nicht vorgesehene Ausgaben oder Erhöhungen von Ausgabeposten über den Betrag der von der Landesregierung vorgeschlagenen Summe von der zweiten Kammer ohne Zustimmung der Regierung in den Etat nicht eingesetzt werden durften; dem Wortlaut nach nur eine Schranke für Ausgabenwünsche der zweiten Kammer, wirkte die Bestimmung tatsächlich auch gegenüber der ersten, da nach § 5 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung die Etatsgesetzentwürfe zuerst der zweiten Kammer vorzulegen waren und die erste Kammer sie nur im Ganzen ablehnen oder annehmen konnte[4]).

---

1) Vgl. z. B. die den Verhältnissen im Reich ganz analogen Auseinandersetzungen in der zweiten badischen Kammer, im einzelnen zit. bei Braun S. 57.

2) Braun S. 53 ff., insbes. S. 54; Götz, Württ. Verf. zu Art. 172.

3) Gesetz über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911 — RG. Bl. S. 225.

4) Alfred Schulze, Elf. Verf. zu § 5; Braun S. 54 f.

3. Pläne einer Beschränkung in der Frankfurter Reichsverfassung und im Entwurf der preußischen Wahlrechtsreform von 1917.

Aber diese beiden Verfassungsbestimmungen, die die parlamentarische Ausgabeninitiative noch über das schon allgemein im konstitutionellen Deutschland bei der tatsächlichen Anwendung beachtete Maß hinaus beschränkten und sie allgemein oder für die Etatsberatung ganz ausschlossen, sind nicht die einzigen Fälle in der deutschen Verfassungsgeschichte, wo man sich ernsthaft mit einer Beseitigung der parlamentarischen Ausgabeninitiative überhaupt befaßt. Zwei, allerdings praktisch nicht wirksam gewordene Versuche sind hier zu nennen, zwei Vorgänge, zeitlich weit von einander getrennt und scheinbar ohne inneren Zusammenhang, und doch bezeichnende Merkmale einer ganz bestimmten Entwicklungsrichtung.

Der erste Versuch findet sich in der Frankfurter Reichsverfassung vom 29. März 1849 [1]). Sie sollte nach dem Willen ihrer Väter sicher eine durchaus demokratische Gestalt bekommen, sollte sie doch die formelle Grundlage eines einigen, demokratischen Deutschlands bilden. So gab man bei ihrer Abfassung alle gesetzgebende Gewalt allein in die Hand des Parlaments, des aus gleicher, direkter Volkswahl hervorgehenden „Volkshauses“ und des zur Hälfte von den Länderparlamenten gewählten, zur Hälfte von den Regierungen ernannten „Staatenhauses“ (§§ 1, 13, 14, 86, 96); der erbliche Kaiser erhielt gegenüber ihren Beschlüssen nur ein suspensives Veto (§ 101); man legte die staatsrechtliche Verantwortlichkeit der Minister dem Parlament gegenüber fest und sicherte ihre Durchführung insbesondere in einem geordneten Verfahren der parlamentarischen Ministeranklage vor dem „Reichsgericht“ (§§ 73, 74, 99, 122, 126 Ziffer 1 und 192). Und doch hielten gerade die Verfasser dieses für damalige Zeiten so weitgehend demokratisch eingestellten Reichsgrundgesetzes es für richtig, dem mit starken Befugnissen ausgestatteten Parlament das Recht der eigenen Ausgabeninitiative vollkommen zu versagen. Der Verfassungsausschuß der Nationalversammlung begründete seinen dahingehenden Vorschlag einmal mit den guten Erfahrungen, die England mit solcher Regelung gemacht habe, und dem abschreckenden Beispiel Nordamerikas, „wo ganze Staaten durch den Mißbrauch der Initiative der beiden Häuser bankerott geworden“ seien und betonte, daß der Bundesstaat auf die Finanzen seiner Gliedstaaten Rücksicht nehmen und daher der Verschwendung auf jeden Fall vorgebeugt werden müsse; die Beschränkung der Initiative könne aber umso eher ohne Bedenken geschehen, weil ja „jedes Haus das Recht der Anklage und der Beschwerde gegen den Finanzminister“ habe, wenn er nicht die zum Vollzug der Gesetze notwendigen Mittel beantrage [2]). Und die

1) Text bei Weil S. 133 ff.; vgl. auch Braun S. 47 ff.
2) Haßler II S. 746.

Mehrheit der Nationalversammlung schloß sich dieser Ansicht an [1]) und fügte als § 103 Ziff. 2 der Verfassung die Bestimmung ein: „Bewilligungen von Ausgaben dürfen nur auf Antrag der Reichsregierung und bis zum Belauf dieses Antrags erfolgen". Also auch hier deutlich die Idee: Mit wachsendem Einfluß und mit zunehmender Demokratisierung des Parlaments muß eine Beschränkung seiner Ausgabeninitiative Hand in Hand gehen.

Und derselbe Gedanke bricht beinahe 70 Jahre später noch einmal durch, als das konstitutionelle Preußen in letzter Stunde das einführen wollte, was 1848 den Männern der Paulskirche vorgeschwebt hatte, die echte Demokratie auf der Grundlage eines allgemeinen und gleichen Wahlrechts. Als 1917 die preußische Regierung im Landtage ihre bekannte Wahlrechtsvorlage einbrachte, da legte sie neben den Entwürfen eines neuen Wahlgesetzes für das Abgeordnetenhaus und eines Gesetzes über die veränderte Zusammensetzung des Herrenhauses auch den Entwurf eines Gesetzes betr. Abänderung der Art. 62 und 99 der preuß. Verf. Urk. vor [2]) und empfahl darin, dem Art. 62 der Verf. Urk. folgenden neuen Absatz zuzufügen: „In den Staatshaushalt können Ausgaben, die im Entwurf nicht vorgesehen sind, oder Erhöhungen von Ausgabeposten über den Betrag der von der Staatsregierung vorgeschlagenen Positionen von der zweiten Kammer ohne Zustimmung der Staatsregierung nicht eingesetzt werden". Die Verschleppung der Wahlrechtsvorlage durch die beiden Kammern des Landtags und die hereinbrechende Revolution ließen den Entwurf nicht mehr Gesetz werden, ließen auch diesen Versuch, die Ausgabeninitiative bei gleichzeitiger Demokratisierung des Staatslebens zu beschränken, nicht mehr zur praktischen Durchführung kommen.

Dann aber gab die Staatsumwälzung von 1918, gaben die neuen deutschen Verfassungen durch Anerkennung des Prinzips der Volkssouveränität, durch Konzentration der gesamten gesetzgebenden Gewalt in der einen demokratisch gewählten Volksvertretung, die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems mit einem Schlag den deutschen Parlamenten den ausschlaggebenden Einfluß auf die Staatsgeschicke. Haben sie bei dieser Steigerung der Parlamentsmacht auch das entsprechende Gegengewicht auf finanziellem Gebiet, die entsprechende Beschränkung der parlamentarischen Ausgabeninitiative gebracht?

B. Die parlamentarische Ausgabeninitiative im geltenden deutschen Recht.

Im neuen Verfassungsrecht des Reichs und der Länder kann das grundsätzliche Bestehen des Ausgabeninitiativrechts der Parlamente

1) Wigard Bd. 6 S. 4495 ff.
2) Drucks. d. Abg. Hauses Nr. 698 S. 4405.

nicht zweifelhaft sein, ist doch das Parlament nach seinem Aufbau im wesentlichen das einzige ausschlaggebende Gesetzgebungsorgan. Und die meisten Verfassungen haben das Initiativrecht des Parlaments auch ausdrücklich anerkannt, anerkannt aber nur in Bestimmungen, die es mehr oder weniger stark zu beschränken suchen. Denn die Mehrzahl dieser neuen deutschen Verfassungsgesetze, die Weimarer Reichsverfassung und die meisten neuen Landesverfassungen haben den Sinn der oben aufgezeigten Entwicklung erkannt und wenigstens versucht, der veränderten Stellung der Parlamente auf dem Gebiete des Budgetrechts Rechnung zu tragen und zum Schutz der Staatsfinanzen gewisse Schranken gegen eine übertriebene parlamentarische Ausgabeninitiative in den Staatsorganismus einzubauen. So ist es nicht erstaunlich, sondern durchaus folgerichtig, daß z. B. im Reich und in Preußen es die neuen replublikanischen Verfassungen mit ihrer weitgehenden Stärkung des Parlaments sind, die zum ersten Mal dieses nunmehr oberste Staatsorgan in seiner Finanztätigkeit verfassungsmäßig einschränken.

Denn wohl haben die neuen Verfassungen das parlamentarische Budgetrecht als solches in seiner äußeren rechtlichen Form fast unverändert aus dem alten Recht übernommen, meist sogar in engster wörtlicher Ablehnung an die alten Verfassungen bestimmt, daß der Etat jährlich „durch ein Gesetz“ festzustellen sei; und sie haben auch den wesentlichen rechtlichen Inhalt dieses „Verwaltungsakts in Gesetzesform“ unverändert gelassen; auch heute besteht dieser in der Zustimmung des Parlaments zu dem Finanzplan der Regierung, insbesondere, wie bei jedem normal ausgebauten Budgetrecht, in der Bewilligung der von der Regierung vorgeschlagenen und von ihr zu leistenden Ausgaben. Für die rechtliche Beurteilung ist die Budgetfeststellung im Parlament auch heute nicht etwa zu einem allein dieses Parlament angehenden und zu seiner alleinigen Zuständigkeit gehörenden Vorgang geworden; denn die Initiative zu diesem „Gesetz“, die Aufstellung und Vorlage des Haushaltsentwurfes, ist auch heute wie bisher ausschließlich der Regierung überlassen und dieser Regierungsentwurf bildet nicht eine bloße Anregung oder Vorarbeit für einen rechtlich unabhängig von ihm zustandekommenden Parlamentsbeschluß — wie bei der normalen „Gesetzesinitiative“ der Regierung etwa nach Art. 68 RV. —, sondern einen rechtlich bedeutsamen Bestandteil dieser Etatsfestellung. Das folgt klar daraus, daß die Ueberschreitung dieses Entwurfs im Parlament in den meisten Verfassungen staatsrechtliche Folgen — Veto des Reichsrats und Staatsrats im Reich und Preußen, Recht der Regierung, eine wiederholte Beschlußfassung des Parlaments zu verlangen in den süddeutschen Verfassungen — auslöst. Also auch die rechtliche Natur als Zustimmung zu den Ausgaben, als Ge-

nehmigung des Finanzplans der Regierung ist gegenüber dem früheren Recht gewahrt[1]).

Aber dieses Aufrechterhalten der rechlichen Konstruktion der parlamentarischen Budgetfeststellung nach Form und Inhalt kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die tatsächliche Bedeutung dieses Vorganges sich innerlich grundlegend gewandelt hat; denn die beiden Partner bei diesem „parlamentarischen Rechtsgeschäft“[2]) der Budgetfeststellung, Parlament und Regierung, stehen sich ja nicht mehr gleichberechtigt, sich gegenseitig hemmend und wirksam beschränkend gegenüber, sondern tätsächlich ausschlaggebend ist bei der gesamten finanziellen Gesetzgebung, der Gestaltung des Etats und der außerhalb des Etats angenommenen Ausgabengesetze auch nach deutschem Staatsrecht jetzt allein das Parlament als einziges Gesetzgebungsorgan im eigentlichen Sinne — von den hemmenden Einspruchsrechten etwa des Reichs- und Staatsrats oder der direkten Volksentscheidung einmal abgesehen —. Außer diesem Monopol der Gesetzgebung aber hat es im neuen parlamemtarischen Regierungssystem ja auch stärksten politischen Einfluß auf das Kabinett, und dessen gesamte Verwaltungstätigkeit erhalten; und so weit es auch diese maßgebend mit beeinflußt und bestimmt, ist der frühere Sinn des parlamentarischen Budgetrechts als Kontrolle der vom Parlament unabhängigen Regierung in ihrer Verwaltungstätigkeit auch bei uns weiter verloren gegangen. Der früher kontrollierende und hemmende Teil ist ja damit selbst in gewissem Sinn zum handelnden geworden und das Budgetrecht, das früher eine gegenseitige Bremse, vor allem eine solche des Parlaments gegenüber der Verwaltungspraxis der Regierung sein sollte, bedeutet heute in der Hand des ohnehin auch auf diesem Gebiet so einflußreichen und vorwärtstreibenden Parlament nur eine weitere Stärkung seiner überragenden Stellung im Staatsorganismus. Dem somit drohenden Parlamentsabsolitismus auf finanziellem Gebiet hieß es daher im neuen Verfassungsrecht zu begegnen und die geltenden rechtlichen Bestimmungen über die parlamentarische Ausgabeninitiative im Reich, in den Ländern und in den Kommunen unterscheiden sich im wesentlichen nur in Umfang und Art der Schranken, durch die sie versuchen, solcher Ungebundenheit des Parlaments auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen entgegenzutreten.

Eine Schranke bei der Ausgabenerhöhung im Etat ist zunächst allerdings für alle Parlamente gleichmäßig gegeben, eine Schranke jedoch mehr tätsächlicher als rechtlicher Natur und von einer je nach dem Verantwortungsbewußtsein des Parlaments selbst sehr verschiedenen

1) Vgl. die deutliche Scheidung im Ausdruck in Art. 29 der pr. Verf.: Der Landtag „beschließt“ über die Gesetze, er „genehmigt“ den Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe.

2) Hatschek, Staatsrecht II S. 205.

praktischen Bedeutung: das Prinzip der materiellen Deckung der ordentlichen Staatsausgaben durch entsprechende laufende Einnahmen. Dieser Grundsatz ist freilich kaum einmal in einer ausdrücklichen Gesetzesbestimmung festgelegt — die neue preußische Verfassung deutet ihn an, wenn sie in Art. 63 Abs. 1 erklärt: „Der Landtag sorgt durch Bewilligung der erforderlichen laufenden Mittel für die Deckung des Staatsbedarfes" —, aber er ergibt sich notwendig und ganz allgemein aus der Natur des Etats als des öffentlichen Finanzplanes. Denn die jährliche Gegenüberstellung der zu erwartenden Einnahmen und der voraussichtlich zu leistenden Ausgaben im Etat hat nur dann einen Sinn, wenn sie dazu führt, daß beide Seiten des Etats sich ausgleichen, daß für die Ausgaben auch die nötige Einnahmedeckung vorhanden ist; und zwar eine wirkliche, materielle, bei normaler Entwicklung auch zu erwartende Einnahmedeckung. Denn eine Deckung nur auf dem Papier, ein Balancieren des Etats auf Grund unwahrscheinlich höher Einahmeschätzungen erfüllt den Zweck der Etatsaufstellung, eine geordnete Finanzwirtschaft im kommenden Jahr zu sichern, nicht; sie ist eine Selbsttäuschung der das Budget feststellenden Organe, die zu höchst gefährlichen Folgen führen kann. Die Grenze freilich der wirklichen und der nur imaginären Deckung kann sehr flüssig sein. Ob sie beachtet wird, hängt lediglich von dem Verantwortungsbewußtsein des für die Budgetfeststellung ausschlaggebenden Organs, in letzter Linie also des Parlaments selber ab. Erzwingen läßt sich ihre Beachtung nicht; handelt es sich doch bei ihrer Festlegung um einen Schluß auf Grund zahlreicher komplizierter Schätzungen. Ein Parlament, das von seiner Verantwortung gegenüber den Staatsfinanzen durchdrungen ist, wird auch hier vorsichtig schätzen und die Grenze verhältnismäßig niedrig ansetzen; bei ihm wird der Deckungszwang u. U. zu weitgehender Beschränkung der Ausgabewünsche führen. Ein Parlament aber, das an und für sich zu weitherzigen Bewilligungen neigt, wird auch hier nicht allzu ängstlich sein. Und so versagt gerade bei gefährlichen und unverantwortlichen Uebertreibungen der Ausgabeninitiative dieses Prinzip des Deckungszwangs als Schranke gegen ihren Mißbrauch; es ist eben im Grunde nur ein staatspolitisches Postulat, zu dessen Schutz für den Notfall ebenso besondere rechtliche Bestimmungen notwendig sind, wie für den des allgemeinen Grundsatzes, von dem es nur einen speziellen Ausschnitt bildet, selbst, des Grundsatzes, daß die Ausgabenbewilligungen des Parlaments die finanzielle Leistungsfähigkeit des Staates nicht überschreiten dürfen.

Welches sind nun die postiv-rechtlichen Schranken, die das geltende Verfassungsrecht gegenüber einer solchen Ueberschreitung des Ausgabenbewilligungsrechts durch die Parlamente eingerichet hat?

I. Die Ausgabeninitiative des Reichstags.

1. Schranken in den Befugnissen des Reichsrats.

Das Ausgabebewilligungsrecht des deutschen Reichstags findet vor allem eine Schranke in den Befugnissen des ihm nebengeordneten Reichsrats.

a) Wie bei jedem Gesetzesbeschluß des Reichstags hat der Reichsrat zunächst auch bei Finanzgesetzen allgemein das Recht, nach Art. 74 RV. binnen zwei Wochen „Einspruch" einzulegen und so den Reichstag zu zwingen, seinen Beschluß, wenn er ihn aufrecht erhalten will, mit 2/3=Mehrheit zu wiederholen. Theoretisch möglich wäre dieser Weg, dem Reichstagswillen hemmend entgegenzutreten, auch beim Haushaltsgesetz, wenn der Reichstag etwa einzelne Positionen über das vom Reichsrat für möglich gehaltene Maß erhöht; aber praktisch kommt er beim Etatgesetz kaum in Frage. Denn die Einlegung des Einspruchs würde, auch wenn sie nur wegen einer bestimmten Position erfolgte, das Zustandekommen des ganzen Gesetzes hindern oder doch hinausschieben, beides aber muß im Interesse einer geordneten Finanzwirtschaft vermieden werden, kommt doch schon das Etatsgesetz, wenn überhaupt rechtzeitig, immer nur kurz vor Beginn des Rechnungsjahres zustande. Und, wenn der Reichstag nach erfolgtem Einspruch keine 2/3=Mehrheit aufbrächte, müßte der Präsident, um das notwendige Finanzgesetz nicht scheitern zu lassen, den Volksentscheid anordnen, obwohl dieser für Finanz= und Etatsfragen denkbar ungeeignet ist [1].

Wohl aber ist auf diese Weise ein hemmender Einfluß des Reichsrats denkbar für solche Ausgabebeschlüsse, die außerhalb des Etats ergehen, wo also eine staatspolitische Rücksicht auf ihr Zustandekommen überhaupt nicht vorliegt.

b) Für die Fälle der Ausgabemehrung im Etat aber hat die Verfassung dem Reichsrat, ohne ihm damit aber etwa sein allgemeines Einspruchsrecht gegenüber dem Etatsgesetz als Ganzes zu nehmen [2], eine besondere Handhabe geschaffen, um übertriebenen Ausgabesteigerungen des Reichstags entgegenzutreten. Sie bestimmt nämlich in Art. 85 Abs. 4 und 5:

> „Der Reichstag kann im Entwurf des Haushaltsplans ohne Zustimmung des Reichsrates Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen." „Die Zustimmung des Reichsrats kann gemäß den Vorschriften des Art. 74 ersetzt werden."

---

1) Vgl. Reichsminister Dr. Preuß im Verfassungsausschuß der Nat. Verf. (Prot. d. VA. S. 170).

2) Ueber das Verhältnis zwischen Art. 85 Abs. 4 und Art. 74 und die Entstehungsgeschichte und Bedeutung des Art. 85 Abs. 4 RV. vgl. das ausführliche Gutachten in der Reichsratsdrucks. 1919 Nr. 229. Vgl. auch die Kommentare von Anschütz, Poetzsch=Heffter und Giese zu Art. 85; Braun S. 62 ff.; Hatschek, St. R. II S. 236.

Also zunächst als „staatsrechtliche Singularität“ [1]) gegenüber dem sonst dem Reichsrat nur eingeräumten befristeten Einspruchsrecht das Erfordernis positiver Zustimmung zu den Ausgabemehrungen, allerdings mit der Möglichkeit, die Versteigerung dieser Zustimmung durch Zweidrittelmehrheit des Reichstags oder vom Präsidenten angeordneten Volksentscheid wieder wirkungslos zu machen.

Die Absicht, für den Etat in dieser Hinsicht eine Sonderregelung zu treffen, die freie Entschließungsmöglichkeit des Reichstags hier im Interesse sparsamer Budgetfeststellung stärker einzuschränken, als bei anderen Gesetzen, war schon in den ersten Stadien der Verfassungsvorarbeiten aufgetaucht. Wenn auch der erste veröffentlichte amtliche Entwurf (Entw. Preuß) [2]) vom 20. 2. 1919 nur den allgemeinen Teil einer Verfassung enthielt, spezielle Vorschriften über das Etatsrecht noch nicht gab, so muß man doch schon bei seiner Aufstellung solche Pläne seiner Beschränkung gehabt haben. Denn der Vertreter des Finanzministeriums im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung, Geheimrat Saemisch, führte in dessen Sitzung vom 28. 3. 1919 [3]) aus, der Art. 82 Abs. 4 des endgültigen Regierungsentwurfs — der dem jetzigen Art. 85 Abs. 4 enspricht — sei ein „Residuum aus dem ersten Entwurf“. In diesem, der ja im Gegensatz zur Verfassung das Zweikammersystem vorsah — Volkshaus und Staatenhaus, letzteres gewählt von den Landtagen der Länder, sollten zusammen den Reichstag bilden —, habe man dem Staatenhaus zwar im allgemeinen gleiche Gesetzgebungszuständigkeit wie dem Volkshaus geben, beim Etatsgesetz ihm aber entsprechend der allgemeinen Uebung, beim Vorhandensein zweier Kammern die Finanzgesetze in erster Linie der direkt gewählten Volkskammer zu überlassen, eine Beratung und Beschlußfassung über die einzelnen Positionen versagen und ihm nur die Annahme oder Ablehnung im Ganzen zugestehen wollen; nur „in dem Falle, daß der Reichstag eine Erhöhung der Etatspositionen“ vornahm oder „neue Etatspositionen einstellte“, habe man dem Staatenhaus die Möglichkeit geben wollen, über diese Positionen besondere Beschlüsse fassen und dieser Beschluß des Staatenhauses sollte ausnahmsweise „endgültige Bedeutung“ haben. Als dann auf Wunsch der Länder das Zweikammersystem fallen gelassen wurde und an Stelle des Staatenhauses unter äußerer Anlehnung an den früheren Bundesrat der Reichsrat trat, hielt man diesen Gedanken fest und so bestimmte schon Art. 81 Abs. 4 des dem Staatenausschuß vorgelegten Entwurfs [4]), daß Beschlüsse des Reichstags über Neueinsetzung und Erhöhung von Ausgaben im Etat „nur mit Zustimmung des Reichsrats in Kraft treten“

1) Anschütz, RV. Anm. 8 zu Art. 85.
2) Triepel, Quellensammlung S. 10.
3) Prot. d. VA. S. 163 ff.
4) Triepel a. a. O. S. 25.

sollten. Aber noch vor der Beratung im Staatenausschuß änderte die Reichsregierung die Fassung offenbar auf Anregung des Finanzressorts [1]) nochmals ab und schlug als Wortlaut des Art. nunmehr vor: „Im Entwurfe des Haushaltsplans nicht vorgesehene Ausgaben oder Erhöhungen im Entwurfe vorgesehener Ausgaben, welche vom Reichstag beschlossen worden sind, können vom Reichsrat endgültig wieder abgesetzt werden" [2]), um damit klar zum Ausdruck zu bringen, daß es nicht möglich sein solle, diese Zustimmung des Reichsrats entsprechend dem allgemeinen Einspruchsverfahren durch Zweidrittelmehrheit des Reichstags zu ersetzen. Der Staatenausschuß nahm die Bestimmung in der revidierten Fassung an und so findet sie sich in gleicher Gestalt als Art. 82 Abs. 4 im endgültigen der Nationalversammlung vorgelegten Entwurf [3]).

Der Verfassungsausschuß der Nationalversammlung erkannte zwar den guten Sinn dieser Bestimmung, das Bewilligen von Ausgaben gegen den Willen der Reichsregierung möglichst zu erschweren [4]) an, wollte aber dem Reichsrat hier eine „endgültige" Entscheidung nicht geben; ein solch weitgehendes Recht des Reichsrats passe in den Aufbau der ganzen Verfassung nicht hinein [5]) könne doch der Reichstag auch bei „endgültiger" Ablehnung eines Ausgabepostens die Erhöhung jederzeit in Form eines gewöhnlichen Initiativgesetzes beschließen, auch dann aber habe der Reichsrat dagegen nur das durch Zweidrittelmehrheit zurückzuweisende Einspruchsrecht nach Art. 74. Daher einigte man sich auf die vom Abg. Koch vorgeschlagene Fassung, die zwar — im Gegensatz zu anderen Gesetzen — eine positive Zustimmung des Reichsrats verlangt, aber in Abs. 5 die Möglichkeit gibt, diese Zustimmung entsprechend der Zurückweisung eines nach Art. 74 eingelegten Einspruchs zu ersetzen.

Daß die Zustimmung des Reichsrats eine ausdrückliche sein muß im Gegensatz zum Verzicht auf das Einspruchsrecht, der auch durch ungenutztes Vergehenlassen der 14-tägigen Frist des Art. 74 zum Ausdruck gebracht werden kann, folgt unzweifelhaft [6]) aus dem offensichtlich gewollten Gegensatz in Fassung und Sinn der betr. Verfassungsartikel über das negativ auf Aufhebung des sonst gültigen Gesetzesbeschlusses gerichtete „Einspruchsrecht" bei gewöhnlichen Gesetzen einerseits und über dieses positive Erfordernis der „Zustimmung" zur Wirksamkeit von Erhöhungen im Etat andererseits.

Auch ist beim Fehlen einer entsprechenden Verfassungsbestimmung anzunehmen, daß das Zustimmungsrecht des Reichsrats nach Art. 85

1) Drucks. des Reichsrats 1919 Nr. 229 S. 3.
2) Triepel a. a. O. S. 25 Anm. 2.
3) Drucks. der Nat. Vers. Nr. 59.
4) Geheimrat Wolffram (Pr. Fin. Min.) Prot. d. Verf. Ausschusses S. 171.
5) Vgl. insbes. die Ausf. d. Abg. Koch, Prot. d. VA. S. 171.
6) a. A. nur Zoephel, Anm. 2 zur Art. 85.

Abs. 4 im Gegensatz zum Einspruchsrecht nicht an eine bestimmte Frist gebunden ist. Wenn allerdings der Reichsrat die Verhandlung über solche Erhöhungen absichtich verschleppt und überhaupt nicht Stellung nimmt, so muß man wohl annehmen, daß dann auch ohne seine förmliche Erklärung der Reichstag durch Bestätigung seines Beschlusses mit Zweidrittelmehrheit die Erhöhungen endgültig festsetzen kann. Die abweichende Ansicht Poetzsch-Heffters [1]), der Reichstag könne, ehe der Beschluß des Reichsrats nicht erfolgt und an ihn zurückgelangt sei, auf keinen Fall die wiederholte Beschlußfassung vornehmen, würde ja dazu führen, daß der Reichsrat durch solche Verschleppung das Verfahren nach Art. 85 Abs. 5 RV. einfach verhindern könnte. Das kann aber nicht der Sinn der Verfassungsbestimmung sein [2]). Das äußerste, was der Reichsrat ja tun könnte, ist Versagung der Zustimmung zu allen vorgenommenen Erhöhungen; bleibt er unverhältnismäßig lange untätig, so kann der Reichstag wohl annehmen, daß dieser völlig ablehnende Stanndpunkt vom Reichsrat eingenommen werde, und in erneuter Beratung mit Zweidrittelmehrheit die Positionen bestätigen. Derselbe Grundsatz gilt ja nach herrschender Ansicht auch in dem analogen Fall des Art. 69 RV.; auch hier bedarf die Reichsregierung zur Vorlage eines Gesetzentwurfs der „Zustimmung" des Reichsrats; auch hier ist nach Ansicht der meisten Schriftsteller, auch Poetzsch-Heffters selbst, die Reichsregierung berechtigt, die Ablehnung der Vorlage durch den Reichsrat zu unterstellen und sie unter Darlegung des Sachverhalts an den Reichstag zu bringen [3]). Aehnliches muß aber auch in unserem Fall gelten.

Versagt der Reichsrat zu einzelnen Erhöhungen seine Zustimmung, so hat dies für den übrigen Etat keine Wirkung. Das ganze Verfahren nach Art. 85 Abs. 4 und 5 bezieht sich ja, im Gegensatz zum Einspruch nach Art. 74, nur auf die einzelnen Abänderungen, nicht den ganzen Etat. Das Haushaltsgesetz wird daher, wenn bis zum Ablauf des Rechnungsjahres eine Einigung zwischen Reichstag und Reichsrat oder ein wirksamer Bestätigunsbeschluß des Reichstags nicht zustandegekommen ist, ohne die umstrittenen Posten verkündet. Die Frage, ob die Versagung der Zustimmung nach Art. 85 Abs. 4 das übrige Etatsgesetz berühre, war zwar zunächst umstritten [4]), wird aber jetzt

1) Anm. 7 b zu Art 85.

2) So auch Waldecker S. 30; Braun S. 68.

3) Poetzsch-Heffter Anm. 7—9 zu Art. 69; Triepel, Weg der Gesetzgebung S. 484 Anm. 40. A. A. allerdings anscheinend hier Anschütz, Anm. 3 a zu Art. 69, der gegenüber einer Verzögerung durch den Reichsrat nur davon spricht, daß die Regierung durch eine ihr nahestehende Partei die Vorlage als Initiativgesetz des Reichstags einbringen lassen könne; diese Lösung befriedigt aber nicht. — Auf die Analogie zwischen Art. 85 Abs. 4 und Art. 69 verweist mit Recht Braun S. 68.

4) Namentlich Giese hatte zunächst (z. B. 3. Aufl. Anm. 14 zu Art. 85) behauptet, das Zustandekommen des ganzen Etatgesetzes werde durch Versagung der Zustimmung verhindert; vgl. auch die Auseinandersetzungen im Haushaltsausschuß

wohl allgemein mit Recht verneint [1]). Schon im Verfassungsausschuß hatte sich der Regierungsvertreter nur mit dem Verfahren des Abs. 5 einverstanden erklärt, weil der Abg. Koch, der Vater dieser Verfassungsbestimmung darauf hinwies, daß der „sonstige Etat seinen Weg weitergehe" [2]). Diese Auslegung entspricht aber auch allein dem Sinne des Art. 85 Abs. 4, der „die vom Reichstag gegen den Willen der Regierung erhöhten und neu eingesetzten Posten isolieren und auf einen besonderen Weg verweisen will" [3]) und ist auch in der Praxis stets befolgt worden [4]).

In der wiederholten Reichstagsberatung muß dann die Zweidrittelmehrheit für jede einzelne vom Reichsrat abgelehnte Position festgestellt werden, denn seine Ablehnung bezieht sich auf jede besonders. Es ist daher nicht korrekt, wenn, wie dies bisher meist geschehen ist [5]), die Reichsregierung bei Mitteilung der Ablehnung des Reichsrats dem Reichstag vorschlägt, er möge, wenn er bei seinem Beschluß beharrt, einen entsprechenden Nachtragsetat zu dem ohne die Erhöhungen verkündeten Etatsgesetz beschließen und wenn der Reichstag dann diesen „Nachtragsetat" wie ein Initiativgesetz in drei Lesungen berät und in der dritten Gesamtabstimmung, die auf die Posten im einzelnen nicht mehr eingeht, die Zweidrittelmehrheit feststellt. Auch schon die Form eines „Nachtragsetats" ist irreführend; es handelt sich ja nicht um eine neue Finanzvorlage, sondern nur um die endgültige Feststellung des bereits verkündeten Etatsgesetzes. Die Ergänzung ist daher als einfaches Abänderungsgesetz zum Etat unter Bezugnahme auf Art. 85 Abs. 5 und Art. 74, nicht als Nachtragsetat zu verkünden. Sonst wäre ja die Folge, daß die Vorlage, als neu aufgenommene, nochmals an den Reichsrat gehen und diesem von neuem Gelegenheit zum Einspruch nach Art. 74 gegeben werden müsse. Das ist aber weder im Sinn der Verfassung, noch vom Reichstag in solchen Fällen

---

des RT. vom Jahre 1921 (I. Wp. 97. Sitzg., insbes. 107. Sitzg.), wo der Vertreter des Reichsfinanzministeriums gegenüber der abweichenden Ansicht einzelner Abg. darauf hinwies, der Aeltesten-Ausschuß habe sich auf ein Gutachten des früh. Just. Min. Dr. Spahn hin auf den Standpunkt gestellt, daß der Etat im übrigen zu veröffentlichen sei.

1) Anschütz Anm. 8, Poetzsch-Heffter Anm. 7 b zu Art. 85, Triepel a. a. O. S. 511 Anm. 74, Braun S. 70 ff., jetzt auch Giese, RV. 7. Aufl. zu Art. 85.

2) Prot. des VA. S. 171.

3) Drucks. des Reichsrats 1919 Nr. 229 S. 5.

4) Schon 1920, als der Reichsrat die Einsetzung von 500 000 M für ein Institut der Universität Frankfurt ablehnte (Drucks. d. Nat. Vers. Nr. 2942) ist das Ergänzungsgesetz zum vorl. Etat für 1920, in dem sich diese Erhöhung befand, ohne sie verkündet worden (RG. Bl. 1920 S. 717 ff.). Auch in späteren Fällen hat der Reichsfin. Min., wenn er dem Reichstag die Ablehnung des Reichsrats mitteilte, stets gleichzeitig darauf hingewiesen, das Etatsgesetz sei ohne die entsprechenden Erhöhungen verkündet worden (Drucks. d. RT. I. Wp. Nr. 2233, 3305 und 4579; II. Wp. Nr. 787; III. Wp. Nr. 2092 und 2233).

5) Vgl. die in voriger Anm. zitierten Fälle mit Ausnahme des ersten aus dem Jahre 1920.

beabsichtigt. Mit Recht hat daher der Reichsrat verschiedentlich auf diese Unstimmigkeiten in der bisherigen Praxis hingewiesen [1]) und die Regierung hat sich seinen Bedenken im wesentlichen angeschlossen [2]); allerdings ist nach diesen Auseinandersetzungen der Fall nicht mehr praktisch geworden, weil der Reichsrat eine Versagung der Zustimmung nach Art. 85 nicht mehr ausgesprochen hat.

Weil es sich aber nur um die endgültige Feststellung der vom Reichsrat beanstandeten Positionen handelt, so darf der Reichstag bei seiner „nochmaligen" Beschlußfassung nicht etwa neue Erhöhungen oder Veränderungen an diesen Positionen oder im Etat vornehmen, insbesondere auch an den „Bemerkungen" im Dispositiv, d. h. in den Anordnungen über den Ausgabezweck nicht mehr ändern. Wiederholt hat der Reichstag bei der zweiten Beschlußfassung den Vermerk neu hinzugefügt, daß „die Mittel übertragbar" sein sollten, um bei verspäteter Beschlußfassung ihre Verwendung auch im neuen Rechnungsjahr nach gemäß § 30 der Reichshaushaltsordnung zu ermöglichen. Da sich auf solche Veränderungen in den Bemerkungen die Zustimmung oder Nichtzustimmung des Reichsrats noch nicht erstreckt hatte, hätte in solchen Fällen die Vorlage nochmals an ihn zurückgegeben werden müssen [3]).

Endlich ist es wohl Pflicht des Reichstags, bei seiner durch das Vorgehen des Reichsrats nach Art. 85 veranlaßten nochmaligen Beratung sich mit den Gründen des Reichsratsvetos auch sachlich auseinander zu setzen. Art. 74 Abs. 3 Satz 2 bestimmt ja, daß zunächst bei der zweiten Beratung eine „Uebereinstimmung zwischen Reichsrat und Reichtag" angestrebt werden soll. Dem entspricht es aber nicht, wenn, wie das geschehen ist [4]), der Reichstag ohne jede Aussprache sofort zum zweiten Mal über die beanstandeten Positionen abstimmt.

Das „Veto" des Reichsrats fällt natürlich weg, oder wird wirkungslos, wenn die Regierung im Beratungsstadium durch Aenderung ihres Entwurfs den Erhöhungswünschen des Reichstags nachgibt, ihnen zustimmt oder sie selbst in einer Ergänzung ihres Entwurfs aufgreift. Zwar wird das in der RV. nicht besonders

1) Vgl. insbes. die Auseinandersetzung zwischen dem preuß. Reichsratsbevollmächtigten Min. Direktor Sachs und dem Vertreter des R. Fin. Min., Min. Dirigent Dr. Kühnemann in der 166. Sitzg. d. Haushaltsausschusses vom 26. 6. 26 (S. 4 d. amtl. Niederschr.).

2) Min. Dirigent Dr. Kühnemann in der 171. Sitzg. des Haush. Ausschusses vom 2. 7. 26 (Amtl. Niederschr.).

3) Das ist auch z. B. beim Etat 1925 geschehen (Min. Dir. Dr. Kühnemann in der erwähnten Sitzg. des Haush. Ausschusses vom 26. 6. 26; vgl. auch die Entschließung des Reichsrats vom 14. Mai 1926 § 303 (Niederschriften S. 185).

4) Sitzg. vom 26. 1. 22 — Sten. Ber. S. 5557 A —, wo die im 3. Nachtragsetat für 1921 vom Reichsrat angefochtenen Pos. ohne jede Aussprache mit Zweidrittelmehrheit bestätigt wurden; in der Sitzg. vom 5. 4. 22 — S. 6865 B — rügt Abg. v. Kardorff mit Recht diese Art des Verfahrens.

zum Ausdruck gebracht — im Gegensatz zu Art. 42 Abs. 4 der pr. Verfassung —, aber es folgt aus dem Zweck des Art. 85 der RV., Ausgabemehrungen gegen den Willen der Regierung zu erschweren.

Kommt bei der zweiten Beratung im Reichstag die erforderliche Zweidrittelmehrheit nicht zustande, dann ist die Erhöhung praktisch gescheitert; die Möglichkeit, daß der Reichspräsident sie — und nur sie, und nicht etwa den ganzen Etat — nach Art. 85 Abs. 5 mit Art. 74 Abs. 3 Satz 2 und 3 zum Gegenstand eines Referendums macht, kommt praktisch kaum in Frage. Beschließt aber der Reichstag mit der erforderlichen Mehrheit, so könnte auch jetzt noch der Reichspräsident nach Art. 85 Abs. 5 mit Art. 74 Abs. 3 Satz 4 den Erhöhungsbeschluß zum Volksentscheid bringen, doch kommt auch dies bei dem großen Apparat, den eine solche Maßnahme erfordern würde, kaum in Betracht; die Kosten des Volksentscheids würden ja wohl immer erheblich höher sein als die vom Reichstag vorgenommenen Ausgabemehrungen.

Dasselbe muß aber übrigens auch von der außerhalb der Rechte des Reichsrats bestehenden Befugnis des Reichspräsidenten gelten, den ganzen Etat von sich aus wegen der vom Reichstag vorgenommenen Erhöhungen, trotz Zustimmung des Reichsrats, nach Art. 73 zum Volksentscheid zu bringen. Möglich wäre das. weil Art. 73 Abs. 4 bei Finanzgesetzen das Volsbegehren zwar ausschließt, das Recht des Reichspräsidenten, an das Volk zu appellieren, aber ausdrücklich aufrecht erhält, Bezüglich der praktischen Anwendbarkeit gilt aber dasselbe wie für die vorhergenannten Fälle. Es kommt hinzu, daß der Grundsatz, Finanzfragen sollen nicht durch stimmungsmäßig und parteipolitisch beeinflußte Volksbeschlüsse entschieden werden, der zum Ausschuß des Volksbegehrens für solche Gesetze führte, mit Ausnahme ganz grundlegender Entscheidungen auch für den vom Präsidenten veranlaßten Volksentscheid gilt und daß in diesem Fall ja auch wieder das ganze Etatsgesetz auf dem Spiele steht, dessen Scheitern der Präsident nur aus wichtigsten Gründen riskieren kann.

2. Schranken in der Geschäftsordnung des Reichstags.

Neben diesen auf den Befugnissen anderer Reichsorgane beruhenden Schranken der Ausgabeinitiative des Reichstags, hat sich dieser in seiner Geschäftsordnung auch selbst gewisse Beschränkungen auferlegt. § 36 der GO. vom 12. 12. 1922 [1]) verlangt zunächst, daß „Haushaltsvorlagen" ebenso wie alle anderen Gesetzentwürfe in drei Beratungen erledigt werden und § 48 bestimmt in Erweiterung dieses allgemeinen Grundsatzes bezüglich der Haushaltsvorlagen:

---

1) RG. Bl. II 1923 S. 101 ff., abgedruckt auch bei Satorius S. 805.

„Ueber Haushaltsvorlagen wird in der Regel erst abgestimmt, wenn sie ein Ausschuß vorberaten und einen Antrag gestellt hat. Sie gehen an den Haushaltsausschuß, wenn der Reichstag nichts anderes beschließt. Ueber Entschließungen, die eng mit einem Kapital des Haushaltsplans zusammenhängen, wird erst in der dritten Beratung abgestimmt."

Diese recht mageren Bestimmungen geben nach altem preußischen Vorbild eine gewisse Sicherung gegen übereilte und stimmungsmäßig gefaßte Erhöhungsbeschlüsse und sichern eine eingehende Beratung; sie gelten jedoch, ebenso wie das Reichsratsveto nur für Erhöhungen im Etatsgesetz selber.

3. Erschwerung von Ausgabeerhöhungen im Etat durch Sicherung sparsamer Aufstellung des Regierungsentwurfs.

Suchen Reichsratsveto und Geschäftsordnungsbestimmungen die Ausgabeninitiative des Reichstags auf direktem Wege zu beschränken, so hat das neue Reichsstaatsrecht noch eine Reihe von Maßnahmen getroffen, die wenigstens indirekt auf eine Beschränkung seiner Ausgabebewilligungen hinwirken. Das gilt zunächst von den Maßnahmen, die auf eine möglichst sparsame verwaltungsmäßige Aufstellung des Regierungsentwurfs zum Haushaltsplan abzielen. Sie beschränken indirekt auch den Reichstag in seiner Ausgabengebarung, denn einmal ist anzunehmen, daß er die Ausgaben, die er über den Regierungsentwurf hinaus beschließen will, sorgfältiger auf ihre Notwendigkeit prüft, als die ihm von der Regierung vorgeschlagenen, vor allem aber löst der Umstand, daß eine Ausgabe, die der Reichstag beschließen will, nicht oder mit geringerem Betrag, als er sie wünscht, im Regierungsentwurf enthalten ist, ja die oben behandelten rechtlichen Hemmungsbefugnisse des Reichsrats für diese Ausgabe aus.

Die Maßnahmen, die eine solche Sparsamkeit schon der Verwaltung und der Regierung bei Aufstellung des Haushaltsplans im Entwurf sichern sollen, sind im Reich in erster Linie getroffen in der neuen Haushaltsordnung vom 31. 12. 1922 [1]). Neben einem allgemeinen Spargrundsatz in § 17, daß in den Haushaltungsplan nur solche Ausgaben aufgenommen werden dürfen, „die für die Aufrechterhaltung der Reichsverwaltung oder zur Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Reiches notwendig sind", kommen hier vor allem die Bestimmungen in Betracht, die den für die Finanzen und eine sparsame Verwaltung in erster Linie verantwortlichen Finanzminister gegenüber den anderen Ressort stärken, also eine „Schranke gegen die Begehrlichkeit der Ressorts" bilden sollen, ebenso wie das neue amerikanische Budgetrecht sie eingeführt hat, wie sie in England

1) RG. Bl. 1923 II, S. 17 ff.

in dem überragenden Einfluß des Schatzkanzlers bei Finanzfragen zum Ausdruck kommt und wie sie auch das alte Preußen, wie wir noch sehen werden, schon seit langem gekannt hat.

Nach § 20 der Reichshaushaltsordnung prüft der Reichsfinanzminister „unter eigener Verantwortung" die ihm von den einzelnen Verwaltungen vorgelegten Einzelentwürfe und stellt danach den Gesetzentwurf auf. Dabei kann er „nach Benehmen mit den beteiligten Stellen" Anmeldungen, die „er nicht für begründet erachtet", selbständig [1]) „ändern oder fortlassen". Nur bei Fragen von grundsätzlicher oder sonst erheblicher Bedeutung kann der beteiligte Reichsminister des betroffenen Ressorts schon in diesem Vorbereitungsstadium Entscheidung des Kabinetts verlangen.

Dann geht nach § 21 RHO. der vom Reichsfinanzminister aufgestellte Entwurf an die Regierung und diese berät über ihn als Ganzes und stellt ihn als endgültige Regierungsvorlage fest. Bei dieser Beratung und Feststellung des Entwurfs im Kabinett tritt die starke Stellung des Reichsfinanzministers ganz besonders hervor. Wie im vorbereitenden Verfahren können auch hier die Reichsminister nur dann überhaupt eine Beschlußfassung über Positionen, die vom Reichsfinanzminister abgelehnt sind, verlangen, wenn es sich um Fragen von grundsätzlicher oder sonst erheblicher Bedeutung handelt [2]); sonst ist seine Ablehnung endgültig. Kommt es aber zur Beratung und beschließt dann „die Reichsregierung gegen die Stimme des Reichsministers der Finanzen, eine Ausgabe oder einen Vermerk in dem Entwurf des Haushaltsplans einzustellen, so steht der Reichsminister der Finanzen ein Widerspruchsrecht zu. Die Ausgabe oder der Vermerk darf alsdann in den Haushalsplan nur aufgenommen werden, wenn dies in erneuter Abstimmung von der Mehrheit sämtlicher Reichsminister beschlossen wird und der Reichskanzler mit der Mehrheit gestimmt hat" (§ 21 Abs. 2 RHO.). Und das gleiche Widerspruchsrecht hat der Reichsfinanzminister gegenüber Beschlüssen des Kabinetts, die im Vorverfahren nach § 20 gegen seinen Willen die Notwendigkeit einer Position ihre Aufnahme feststellen (§ 20 Abs. 1 Satz 4 RHO) [3]).

Gelten diese Bestimmungen der Reichshaushaltsordnung zunächst nur für die Aufstellung des Etats, so hat die Geschäftsordnung der

---

1) § 128 RHO. a. E.

2) Eine Ausnahme gilt nur bezüglich der Etats des Reichstagspräsidenten und des Rechnungshofes.

3) Die Regelung geht in ihrem Grundgedanken auf die durch Beschluß des Reichskabinetts vom 9. 10. 20 festgestellten „Richtlinien zum Zwecke der Gesundung der Reichsfinanzen" zurück, wo auch schon ein Widerspruchsrecht des Reichsfinanzministers gegenüber Einstellungen in den Etat vorgesehen war mit der Folge, daß in einer zweiten Beratung des Reichskabinetts die Mehrheit der anwesenden Minister über die Berechtigung der Einsetzung entschied (Glum S. 42 f., Schulze-Wagner Anm. 3 zu § 21, Begr. z. Entw. d. RHO. (RT. Drucks. I. Wp. Nr. 4510) zu § 21, Poetzsch, Jahrb. d. öff. Rechts Bd. 13 S. 179 ff.).

Reichsregierung vom 3. Mai 1924 [1]) in § 32 folgerichtig dieses Widerspruchsrecht des Reichsfinanzministers mit allen seinen rechtlichen Folgen ausgedehnt auf jede „Frage von finanzieller Bedeutung", in der die Reichsregierung „gegen oder ohne die Stimme" des Reichsfinanzministers beschlossen hat. Er kann also heute bei jeder Kabinettsentscheidung von finanzieller Bedeutung, insbesondere bei jedem Beschluß über neue Ausgaben, allein nur von der Mehrheit „sämtlicher", also aller vorhandenen, nicht etwa nur der anwesenden Reichsminister, zusammen mit dem Reichskanzler aber überhaupt nicht überstimmt werden. Also eine außerordentlich starke, fast diktatorische Gewalt des Reichsfinanzministers und des Reichskanzlers gegenüber den einzelnen Fachministern in allen finanziell bedeutsamen Fragen, vor allem bei der Aufstellung des Etats [2]), unter gewollter und bei der Annahme des Gesetzes berücksichtiger Aenderung der nach Art. 57, 58 RV. sonst für Gesetzentwürfe vorgeschriebenen [3]) kollgialen Beschlußfassung der Reichsregierung bei gleichem Stimmrecht aller Reichsminister und mit einfacher Mehrentscheidung. Die starke Betonung der Stellung des Reichsfinanzministers als verantwortlichen „Hüters der Reichs-

---

1) Reichsministerialblatt 1924 S. 173 und 236, abgedruckt bei Satorius S. 830 ff.

2) Sehr weit geht sein Einfluß auch bei der Durchführung des Haushaltsplans, da insbesondere außer- oder überplanmäßige Ausgaben von der Verwaltung nur mit seiner Zustimmung, die er auch nur in dringenden Fällen erteilen darf, geleistet werden können (§ 33 RHO.); auch hier kann er bei Meinungsverschiedenheiten in wichtigen Angelegenheiten — sonst entscheidet er endgültig — nur unter den Voraussetzungen des § 21 überstimmt werden (§ 128 RHO.).

Außerdem hat er nach ständiger Bestimmung der Haushaltsgesetze (z. B. § 10 des Etatsgesetzes für 1928 vom 31. 3. 1928 — RG. Bl. II S. 209 —) den obersten Reichsbehörden periodisch die nötigen Kassenmittel anzuweisen „im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen". Er kann also notfalls die Ausgaben vorübergehend ganz oder teilweise sperren (vgl. die Ausf. des pr. Fin. Min. Dr. Höpker-Aschoff auf der Länderkonferenz vom 17. 1. 28 — Köln. Volksztg. v. 18. 1. 28 Nr. 47).

Endlich geben ihm die §§ 7 und 8 des erwähnten Haushaltsgesetzes für 1928 zum ersten Mal weitgehenden Einfluß auf die Verwendung der im außerordentlichen Etat bewilligten Anleihemittel: sowohl die im Etat 1928 neu bewilligten, wie die aus früheren Jahren übernommenen Bewilligungen dürfen nur im Rahmen der von ihm zur Verfügung gestellten Gelder ausgegeben werden, und er soll sie grundsätzlich nur anweisen, soweit die entsprechenden Anleihemittel tatsächlich flüssig gemacht sind (§ 7), und weiter einen Einfluß auf die Verwendung der am 1. April 1928 noch nicht verbrauchten Anleihemittel, die in früheren Rechnungsjahren als „übertragbar" oder „einmalig" bewilligt waren und daher im allgemeinen nach § 30 RHO. auch nach Ablauf des Rechnungsjahres noch verwandt werden durften. Auch sie können nur mit Zustimmung des Reichsfinanzministers ausgegeben werden, soweit nicht schon eine Verpflichtung dazu besteht (§ 8 des Etatsgesetzes für 1928). Auf die wohltätige Wirkung dieser Maßnahmen werden wir in anderem Zusammenhang noch zurückkommen.

3) Die in Art. 57 RV. einer kollegialen Beschlußfassung innerhalb der Reichsregierung vorbehaltenen Gegenstände sind durch § 18 Ziff. 2 der GO. der Reichsregierung erheblich erweitert worden.

finanzen“ [1]) gibt ihm aber neben seiner indirekten Einwirkung auf die Ausgabenbeschlüsse des Reichstags durch Vermittlung der von ihm beeinflußten Stellungnahme der Reichsregierung auch die Möglichkeit und die Aufgabe, unmittelbar dem Parlament gegenüber im gegebenen Augenblick seinen persönlichen Einfluß im Sinne einer vernünftigen Ausgabengebarung geltend zu machen.

4. Einfluß des Reichssparkommissars und des Reichsrechnungshofes.

Endlich bestehen im Reich aber noch zwei Stellen, die zwar nicht auf Grund direkter gesetzlicher Befugnisse, wohl aber durch sachliche Beratung aller Reichsorgane in der gesamten Reichsverwaltung und auch im Parlament und seinen Ausschüssen sparend, ausgabehemmend wirken sollen; zunächst der sog. „Reichssparkommissar“.

Schon vom Kabinett Cuno durch Beschluß vom 27. 11. 22 damit betraut, „Vorschläge über Ersparnisse im Haushaltsplan und für eine Verbilligung und Vereinfachung der Verwaltung zu machen“ [2]), ist seither der Reichsminister a. D. Saemisch als sachverständiger Berater der Reichsregierung und der anderen Reichsorgane in allen mit der Verringerung der Staatsausgaben und der Verbilligung der Verwaltung zusammenhängenden Fragen tätig. Er hat keine eigenen gesetzlichen Befugnisse, ja er bildet überhaupt keine Behörde, kein „Amt“; die Grundlage seiner völlig unabhängigen Tätigkeit bildet lediglich die ganz persönliche, von jeder späteren Reichsregierung wiederholte Betrauung mit dieser Aufgabe. Mit seinem sachverständigen Rat, der sich auf weitgehende, ihm durch Verwaltungsanordnung zugesprochene Informationsbefugnisse, die Teilnahme an allen Kabinettssitzungen und sonstigen wichtigen Verhandlungen gründet, steht er auch dem Parlament und insbesondere seinen Ausschüssen zur Verfügung und wird namentlich bei geplanten Ausgabesteigerungen häufig sein Gutachten über deren Zweckmäßigkeit abzugeben haben. Spricht er sich aber gegen eine geplante Maßnahme, gegen eine Neuausgabe aus, so wird durch seine „von politischen Bindungen unabhängige“ rein objektive Stellungnahme „die Verantwortlichkeit einer abweichenden Entscheidung besonders betont“ [3]) und so kann und wird er durch das Gewicht seiner sachkundigen und objektiven Beurteilung der Dinge auch im Reichstag und vor allem in seinem Haushaltsausschuß bei übertriebenen Ausgabeplänen einen heilsamen hemmenden Einfluß ausüben.

Dieselbe Aufgabe aber hat in gewissem Umfange der Rechnungshof des Deutschen Reiches. Nach § 96 Ziff. 4 RHO. hat er bei seiner Rechnungsprüfung auch darauf zu achten, ob nicht „Einrichtungen

1) Begründung z. Entw. der RHO. zu § 128.
2) Popitz, Reichssparkommissar DJZ. 1927 S. 125.
3) Popitz a. a. O. S. 125.

und Stellen unterhalten oder sonst Reichsmittel verausgabt" worden sind, „die ohne Gefährdung des Verwaltungszweckes hätten eingeschränkt oder erspart werden können", und nach § 109 RHO. bei Abschluß jeder Jahresrechnung der Reichsregierung seine „Wahrnehmungen über Mängel in der Verwaltung und Vorschläge zu deren Behebung sowie zur Abänderung von Gesetzen und Verordnungen mitzuteilen". Die Teile seines Berichtes aber, die er „als gleichzeitig für den Reichstag und den Reichsrat bestimmt bezeichnet hat, sind mit der dazu getroffenen Entscheidung der Reichsregierung dem Reichstag und dem Reichsrat zur Kenntnis vorzulegen". Es sind leicht Fälle denkbar, wo auch diese unabhängige Finanzkritik des Rechnungshofes an irgend welchen Organisationen oder Maßnahmen des Reiches den Reichstag von neuen in ähnlicher Richtung liegenden Ausgabebeschlüssen abhalten könnte.

II. Die Ausgabeninitiative des preußischen Landtags.

1. Schranken in den Befugnissen des Staatsrats.

Erheblich stärker sind die Schranken, die der Ausgabeninitiative des preußischen Landtags gezogen sind. Entsprechend dem Reichsrat beim Reiche kommen hier in Preußen als Gegenwichtige gegen einen Finanzabsolutismus des Landtags in erster Linie die Befugnisse des Staatsrats in Betracht. Auch er hat, wie der Reichsrat, gegenüber jeder Ausgabeninitiative des Landtags — im Etat und außerhalb desselben — das ihm allgemein gegenüber jedem Gesetzesbeschluß des Landtags eingeräumter suspensive Veto in Form des „Einspruchs" nach Art. 42 Abs. 1 der preuß. Verfassung. Auch hier zwingt sein Einspruch den Landtag zu nochmaliger Beschlußfassung. Erreicht die Vorlage dabei dann Zweidrittelmehrheit, so ist der Beschluß trotz des Einspruchs endgültig, ohne daß eine Möglichkeit besteht, durch Volksentscheid den Beschluß umstoßen; wird diese Mehrheit im Landtag nicht erreicht, so ist der Beschluß „hinfällig", wenn er nicht im Wege des Volksentscheids bestätigt wird; zum Unterschied gegenüber dem Reich ist es aber nicht einer dritten Stelle — wie etwa dem Reichspräsidenten — überlassen, nach ihrem Ermessen die Volksabstimmung herbeizuführen, sondern diese Befugnis steht hier dem Landtag selbst, also der einen Partei zu, nicht aber dem Staatsrat.

Für die Anwendung bei Erhöhungen im Etat kommt dieses allgemeine Einspruchsverfahren aus denselben Gründen wie im Reich das des Reichsrats kaum in Frage; es hat aber auch praktisch für Ausgabenbeschlüsse außerhalb des Etats hier kaum Bedeutung, weil die preußische Verfassung für beide Fälle dem Staatsrat eine viel wirksamere Waffe in die Hand gibt, ohne allerdings damit förmlich das allgemeine Einspruchsrecht gegen jedes Finanzgesetz als Ganzes auszuschließen.

In den Grundgedanken dem Vorbild des Art. 85 Abs. 4 der RV. folgend, bestimmt nämlich Art. 42 Abs. 4 der preuß. Verfassung:

„Die Zustimmung des Staatsrats ist erforderlich, wenn der Landtag Ausgaben beschließen will, die über den vom Staatsministerium vorgeschlagenen oder bewilligten Betrag hinausgehen. Stimmt der Staatsrat nicht zu, so ist der Beschluß des Landtags nur wirksam, soweit er mit dem Vorschlag oder der Bewilligung des Staatsministeriums übereinstimmt. Ein Volksentscheid ist in diesem Falle nicht zulässig.

Also ein absolutes Veto gegen jede Betätigung der Ausgabeinitiative des Landtags; es zeigt zusammen mit dem allgemeinen Einflußrechte des Staatsrats gegen Gesetze die wichtige Doppelaufgabe, die die Verfassung dem Staatsrat[1]) überträgt. Er dient nicht nur, wie Art. 31 sagt, der „Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates", nein, er ist in hohem Maße ein wichtiges, selbständiges Staatsorgan mit einem rein auf das Staatsganze gerichteten Sinn: mit der Aufgabe, ganz allgemein ein „Gegengewicht gegen ein absolutes Parlament zu bilden[2]). Daß ein solches Gegengewicht vor allem in Finanzsachen nötig sei, hatte auch der Entwurf der preußischen Verfassung bereits erkannt und wenn ihm auch ein aus den Vertretern der Provinzen gebildeter Staatsrat unbekannt war, so sah er doch für diese uns hier interessierenden Aufgaben im Staatsorganismus ein anderes Organ, einen „Finanzrat"[3]), vor, auf dessen Befugnisse die Rechte des Staatsrats dem Landtag genüber großenteils zurückgehen.

Dieser Finanzrat sollte bestehen aus den preußischen Provinzialvertretern zum Reichsrat (Art. 63 RV.), den jeweiligen Präsidenten der Oberrechnungskammer, der Staatsbank, der Staatsschuldenverwaltung und der Zentralgenossenschaftskasse und aus so vielen vom Landtag gewählten Mitgliedern, daß sie zusammen mit den vier beamteten an Zahl den Reichsvertretern gleich kamen. Seine Zustimmung war einzuholen (§ 56 des Entw.) für neue Steuern, zur Aufnahme von Anleihen, aber auch dann, „wenn der Landtag Ausgaben beschließen" wollte, „die über den von der Staatsregierung vorgeschlagenen oder bewilligten Betrag" hinausgingen und für Ausgaben, für die noch keine Deckung vorhanden war oder für die die Deckung durch Anleihen erfolgen sollte. Allerdings sollte nach § 57, offenbar nach dem Vorbild im Reich — der preußische Entwurf

---

1) Vgl. über seine Stellung insbes. das Gutachten von Stier-Sommlo im Arch. f. öff. Recht n. F. Bd. 3 S. 129 ff., ebenso die Kommentare von Giese-Volkmann, Vogels, Waldecker und Arndt zum IV. Abschnitt, Art. 31 und Art. 42 der Verfassung, Braun S. 79 ff., Hatschek, Staatsrecht I S. 710 ff.

2) Vgl. Ausführungen des Berichterstatters im VA. der Landesversammlung, Ausschußbericht (Drucks. der Landesvers. Nr. 3120 B, Sp. 40).

3) §§ 50—57 d. amtl. Entw. (Drucks. d. Landesvers. Nr. 2000).

wurde ja erst am 25. 2. 1920 im Landtage eingebracht —, die Beanstandung des Finanzrats hinfällig werden, wenn der Landtag seinen Beschluß mit Zweidrittelmehrheit wiederholte und nicht die Regierung den Landtag auflöste[1]).

Bei den Verhandlungen im Verfassungsausschuß und im Plenum der Landesversammlung[2]) darüber, ob man überhaupt dem Landtag außer der ihm verantwortlichen Regierung noch ein zweites starkes Staatsorgan an die Seite stellen, ob dies in Gestalt eines Präsidenten, einer ersten Kammer, des „Finanzrates" oder einer Vertretung der Provinzen geschehen solle, verbanden sich schließlich die Bestrebungen, ein Gegengewicht gegen den Landtag zu schaffen mit denen, die Provinzen irgendwie direkt an der Bildung des Staatswillens zu beteiligen[3]). Das Ergebnis war ein aus Provinzialvertretern — gewählt von dem Provinziallandtage — zusammengesetzter Staatsrat, dem man in Erweiterung der nach dem Entwurf dem Finanzrat zugedachten Befugnisse nach dem Muster des Art. 74 der RV. ganz allgemein ein suspensives Veto gegen alle Gesetze gab. Für Finanzgesetze aber, wenn sie eine Ausgabebewilligung über den Antrag der Regierung hinaus enthielten, verstärkte man dieses suspensive Veto des Einspruchs zu einem absoluten, indem man für sie die positive, weder durch Zweidrittelmehrheit des Landtags noch durch Volksentscheid zu ersetzende Zustimmung des Staatsrats verlangte.

Diese absolute Natur des Staatsratsvetos bei Ausgabebeschlüssen ist der eine Hauptunterschied zu dem entsprechenden Recht des Reichsrats nach Art. 85 Abs 4 RV.; der zweite, ebenso wichtige, besteht darin, daß es nicht auf Erhöhungen im Etat selbst beschränkt ist, sondern für alle Ausgabebeschlüsse des Landtags, auch die in Form eines besonderen Initiativgesetzes ergehenden gilt. Es wohl der einzige Fall, wo im neuen deutschen Verfassungsrecht auch diese, oft gefährlichste Art der parlamentarischen Ausgabeninitiative so weitgehend beschränkt ist[4]).

Die Fassung der preußischen Bestimmung ist klarer als die der Reichsverfassung insofern, als in ihrem Wortlaut schon deutlich zum Ausdruck kommt, daß die Zustimmung des Staatsrats nur solange nötig und ihre Versagung nur solange wirksam ist, wie nicht das Staatsministerium seinerseits die Ausgabe „bewilligt"; auch bei Versagung der Staatszustimmung bleibt ja der Landtagsbeschluß wirksam, „soweit er mit dem Vorschlag oder der Bewilligung

---

1) Das hier erwähnte, im Entw. vorgesehene Auflösungsrecht der Regierung ist in die Verfassung nicht übernommen worden. Vgl. Art. 14 pr. V.

2) Vgl. im einzelnen Stier-Sommlo S. 140 ff.

3) Vgl. vor allem die Ausf. des Abg. Dr. Lauscher im VA. d. Landesverf. — Ausschußber. Sp. 190.

4) Vgl. Höpker-Aschoff, Zwang zur Sparsamkeit II, Königsb. Hartung'sche Ztg. v. 1. 2. 28 Nr. 54.

des Staatsministeriums übereinstimmt". Allerdings handelt es sich hier nicht um eine Bewilligung im technischen Sinn — das Staatsministerium kann keine Staatsausgaben „bewilligen —, sondern um die Zustimmung der Regierung zu den Erhöhungsbeschlüssen des Landtags; insofern ist die Fassung nicht ganz korrekt [1]). Die Zustimmung der Regierung aber nimmt ohne weiteres dem Staatsrat sein Vetorecht oder macht seine ausgesprochene Ablehnung hinfällig, mag sie sich nun auf einen Initiativbeschluß des Landtags oder auf eine von diesem vorgenommene Erhöhung einer ursprünglich niedriger bemessenen Regierungsvorlage, des Etats oder einer anderen Finanzvorlage beziehen [2]) mag sie gleich bei der ersten Beschlußfassung im Landtag oder erst während der Verhandlungen im Staatsrat oder auch erst nach erfolgter Versagung der Zustimmung durch diesen ergehen. Diese letzte Möglichkeit wird allerdings von Waldecker [3]) verneint; für die Stellungnahme der Regierung sei „kein Raum mehr", wenn der Konfliktsfall zwischen Landtag und Staatsrat „gegeben" sei; nicht die Regierung entscheide zwischen Landtag und Staatsrat, sondern der Staatsrat über einen Streit zwischen Landtag und Regierung. Das letztere ist gewiß richtig, zwingt aber nicht zu der engen Auslegung, die Waldecker gibt. Der Sinn der Verfassungsbestimmung ist doch, wie aus der Fassung das Art. 42 Abs. 4 klar hervorgeht, die Verhinderung von Ausgabebewilligungen gegen den Willen der Regierung. Die Erhöhungen sollen ja wirksam bleiben, soweit diese sie „bewilligt"; wann sie das tun soll oder muß, darüber ist in der Verfassung nichts gesagt. Und die Entscheidung durch den Staatsrat als „Richter" in einem Streit zwischen Regierung und Landtag schließt nicht aus, daß erstere trotz einer ihr günstigen Entscheidung nachträglich im Verhandlungswege teilweise oder ganz nachgibt und dem Landtag seine Wünsche schließlich doch zugesteht. Die von Waldecker angenommene zeitliche Begrenzung dieser „Bewilligung" von Ausgabeerhöhungen des Landtags bis zur Entscheidung des Staatsrats erscheint daher nicht begründet [4]).

Weiter darf die Fassung, der Staatsrat habe zuzustimmen, wenn der Landtag erhöhte Ausgaben beschließen „will", nicht dazu verleiten, nun in enger Anklammerung an den Wortlaut anzunehmen, der Staatsrat müsse erst Stellung nehmen, ehe der Landtag endgültig beschließen könne [5]). Diese Auslegung ist praktisch unmöglich; der Landtag müßte ja dann erst beschließen, daß er vorhabe, eine Ausgabe einzusetzen oder zu erhöhen, dazu den Staatsrat hören und könnte

1) Vogels S. 111, Braun S. 82 ff.

2) So auch Vogels S. 111; a. A. aber ohne zwingenden Grund Giese-Volkmann S. 147 f.

3) Anm. 8 zu Art. 42.

4) Im Ergebnis ebenso Braun S. 83 ff.

5) So Giese-Volkmann 1. Aufl. 1921 Art. 42 Anm. 14.

erst nach dessen Zustimmung einen endgültigen Beschluß fassen. Eine solche Befugnis, über die Ausübung des Gesetzgebungsrechts durch den Landtag zu bestimmen, entspricht nicht der allgemeinen Stellung des Staatsrats in der Verfassung, man hat sie ihm auch sicher nicht geben wollen. Sie wäre auch für ihn selbst höchst lästig, müßte er sich doch mit einer Vorlage beschäftigen, ohne zu wissen, ob sie bei dem endgültigen Beschluß im Landtag überhaupt eine Mehrheit findet. Und der übrige Wortlaut des Art. 42 Abs. 4: Stimmt der Staatsrat zu, so ist der Beschluß des Landtags „wirksam", soweit er mit dem Willen der Regierung übereinstimmt, deutet klar darauf hin, daß hier an einen vom Landtag endgültig gefaßten Beschluß gedacht ist. Die Worte „beschließen will" sind daher nur eine unglückliche Fassung, haben sachlich keine Bedeutung [1]).

2. Art. 66 der preußischen Verfassung.

Neben diesen Rechten des Staatsrats hat aber die preußische Verfassung für die Ausgabenbeschlüsse außerhalb des Etats noch eine weitere Schranke eingerichtet. Hatte sie schon durch die gleiche Behandlung der Etatserhöhungen und der außeretatsmäßigen Ausgabebeschlüsse bei dem Veto des Staatsrats der Wichtigkeit dieser letzteren Fälle der Ausgabeninitiative Rechnung getragen, so wollte sie darüber hinaus auch den Umstand beseitigen, der selbst bei einem sorgfältig und gewissenhaft arbeitenden Parlament diese Art von Ausgabebeschlüssen leicht zu einer besonders großen Gefahr für die öffentlichen Finanzen werden läßt, den Umstand, daß hier im Gegensatz zu den Etatsberatungen der Zwang fehlt, stets den Blick auf die gesamte Finanzlage zu richten, daß hier der Grundsatz der Deckung der Ausgaben durch entsprechende Einnahmen nicht ohne weiteres gegeben ist. So führte sie diesen für jede Etatsfestsetzung geltenden Grundsatz der Pflicht einer entsprechenden materiellen Einnahmedeckung der beschlossenen Ausgaben auch für die außerhalb des Etats ergehenden Bewilligungen ein und bestimmt in Art. 66:

> „Beschlüsse des Landtags, welche Mehrausgaben außerhalb des Haushaltsplans in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, müssen zugleich bestimmen, wie diese Mehrausgaben gedeckt werden".

3. Selbstbeschränkung des Landtags in seiner Geschäftsordnung.

Wie im alten Recht, hat auch heute das preußische Parlament in seiner Geschäftsordnung selbst gewisse Erschwerungen bei der Beratung und Beschlußfassung über Ausgabebewilligungen getroffen

---

1) So auch Vogels Anm. IV 1 2, Huber Anm. 10 zu Art. 42; Braun S. 81; jetzt auch Giese-Volkmann 2. Aufl. Anm. 14 zu Art. 42.

und zwar konnte der Landtag hier in dem einschlägigen § 36 seiner neuen Geschäftsordnung vom 24. Nov. 1921 [1]) im großen und ganzen die alte Regelung des Abgeordnetenhauses übernehmen, das ja auch schon jede Finanzvorlage einer vorherigen Ausschußberatung überwies. Nun hat er den Begriff der Finanzvorlage genauer bestimmt — nach § 36 Abs. 1 sind „Finanzvorlagen" alle „Regierungsvorlagen" und Anträge von Abgeordneten, die in der Hauptsache bestimmt sind, für die Gegenwart oder die Zukunft auf die Finanzen des Staates einzuwirken, die also namentlich betreffen den Haushalt, die Einnahmen und Ausgaben, das Vermögen, die Schulden und Bürgschaften, die Steuern, Abgaben und Gebühren oder die Rechnungen und Berichte über alle diese Gegenstände. Im Zweifel entscheidet der Präsident, ob es sich um eine Finanzvorlage handelt". — und außerdem die Zusammenfassung der Ausschußberatung über finanzielle Angelegenheiten im Hauptausschuß noch mehr betont, indem er auch dem Staatministerium die Befugnis gab, auf jeden Fall, auch wenn eine Vorlage schon in einem anderen Ausschuß beraten worden ist. noch immer die Behandlung in dem für Etatssachen maßgebenden Hauptausschuß zu verlangen (§ 36 Abs. 3). Gegenüber der Geschäftsordnung des Reichstags, die im wesentlichen nur „Haushaltsvorlagen" betrifft, ist auch hier vor allen Dingen die Ausdehnung der Beschränkung auf alle Ausgabengesetze bemerkenswert, ebenso die erheblich schärfere und eingehendere Regelung. Außerdem ist natürlich bei der Beschußfassung über das Etatsgesetz wie bei jedem förmlichen Gesetz dreifache Lesung vorgeschrieben [2]).

4. Stärkung der Stellung des Finanzministers.

Eine weitere Schranke der Ausgabeninitiative des Landtags besteht auch in Preußen in der außergewöhnlichen Stärkung der Stellung des Finanzministers gegenüber dem Kabinett und den anderen Fachministern bei allen finanziell bedeutsamen Fragen, insbesondere bei Aufstellung des Entwurfs zum Haushaltungsplan. Sie muß sich hier in Preußen noch stärker als im Reich auch dem Parlament gegenüber auswirken, weil ja hier die vom Finanzminister beeinflußte Stellungnahme des Staatsministeriums nicht nur beim Etat selbst, — wie im Reich — sondern bei allen Ausgabebeschlüssen und nicht nur ein suspensives, sondern das absolute Veto des Staatsrates auszulösen vermag.

Die heutige preußische Regelung der Stellung des Finanzministers gegenüber den anderen Resorts schließt sich in ihrer äußeren

1) Amtl. Ausgabe vom Juni 1928 S. 30; die GO. ist jetzt auch abgedruckt bei Waldecker S. 218 ff. und Zschucke S. 55 ff, aber in der älteren Fassung der amtl. Bekanntm. vom Mai 1924.

2) § 23 Landtags-GO.

Gestaltung ganz an die entsprechenden Maßnahmen des Reichsrechts an, geht in ihren Grundgedanken aber auf alte preußische Gewohnheit zurück, ja es sind bewährte Grundsätze des alten preußischen Rechts, die auch im Reich und anschließend im neuen Preußen selbst bei Abfassung der geltenden Bestimmungen als Vorbild gedient haben. Die Grundlage aller dieser neueren Bestimmungen bildet nämlich eine preußische Kabinettsorder vom 15. Februar 1852[1]); dort wird ausgeführt, daß eine geordnete Finanzverwaltung „eine der Grundlagen der Stärke Preußens" sei und daher bei jeder Verwaltungsmaßnahme „zunächst und vor allem der Einfluß derselben auf die Finanzverwaltung erwogen werden" und „im Zweifel die Rücksicht auf das Finanzinteresse den Ausschlag geben müsse"; daher wird für die Folgezeit angeordnet,

> „daß in allen Fällen, in welchen der Finanzminister einer, von der Mehrheit des Staatsministeriums für ratsam erachteten Maßregel um wichtiger finanzieller Bedenken willen seine Zustimmung versagen zu müssen glaube, der Majoritätsbeschluß für ihn nicht bindend sein, vielmehr die Allerhöchste Entscheidung eingeholt werden solle".

Ebenso wie man nun im Reich (Kabinettsbeschluß v. 9. 10. 1920 und dann vor allem §§ 20, 21 RHO, § 35 der GO. der Reichsregierung) diesen Gedanken von dem Vorrang des Finanzresorts aufgegriffen hat, so knüpfte man auch in Preußen an das alte Vorbild an und in einem Staatsministerialbeschluß v. 12. Nov. 1920 wurden — ganz entsprechend den kurz vorher im Reich festgelegten „Richtlinien" — „Grundsätze für eine sparsame Finanzwirtschaft in Preußen"[2]) aufgestellt und darin u. a. bestimmt, daß der Finanzminister gegen jeden Beschluß des Staatsministeriums „in einer Frage von finanzieller Bedeutung ausdrücklich Widerspruch erheben" könne und daß er bei der dann folgenden nochmaligen Beratung nur „durch die Mehrheit sämtlicher Minister" überstimmt werden könne.

Dann aber ging man — offenbar unter dem Einfluß der Reichshaltungsordnung — noch weiter und stärkte auch in Preußen den Finanzminister so, daß er jetzt zusammen mit dem Vorsitzenden im Kabinett, dem Ministerpräsidenten, nicht überstimmt werden kann. Der heute geltende Staatsministerialbeschluß vom 16. 10. 1923)[3] bestimmt:

> „Beschließt das Staatsministerium in einer Frage, die nach der Erkärung des Finanzministers finanzielle Bedeutnng hat, gegen die Stimme des Finanzministers, so kann dieser gegen

1) Sie ist im Wortlaut abgedruckt bei Glum S. 50 und Bredt, Etatsrecht S. 36.

2) Veröffentlicht als Anlage II zur Drucks. Nr. 41145 der preuß. Landesversammlung.

3) St. M. I. Nr. 9992.

den Beschluß Widerspruch erheben. Der Beschluß ist durch die Erhebung des Widerspruchs aufgehoben. Soll ein neuer Beschluß des Staatsministerium herbeigeführt werden, so kann dieser erst in einer weiteren Sitzung des Staatsministeriums geschehen. Bei der Abstimmung über die gleiche Angelegenheit kann alsdann gegen die Stimme des Finanzministers nur entschieden werden, wenn die Mehrheit sämtlicher Staatsminister Abweichendes beschließt und der Ministerpräsident mit der Mehrheit stimmt[1]).

III. Die Ausgabeninitiative der anderen Länderparlamente.

In den außerpreußischen Ländern entsprechen die von den Landtagen selbst in ihren Geschäftsordnungen zur Verhütung übereilter Ausgabebeschlüsse getroffenen Maßnahmen im großen und ganzen den im Reich und Preußen geltenden Grundsätzen. Nicht nur wird auch hier übereinstimmend für Gesetze allgemein und damit auch für Etats- und Ausgabengesetze mehrfache Lesung verlangt[2]), sondern die einzelnen Landtagsgeschäftsordnungen sehen auch fast durchweg die Bildung eines besonderen Haushaltungsausschusses zur Beratung von Haushalts- und Finanzvorlagen vor[3]). Und wenn auch die obligatorische Ueberweisung an den Ausschuß im Einzelfall meist nicht so allgemein und klar ausgesprochen wird, wie es etwa in der preußischen Landtagsgeschäftsordnung geschieht — in den meisten Fällen ist sie formell in das Belieben des Landtags gestellt[4]), in Sachsen kann wenigstens die Regierung auf jeden Fall eine Ausschußberatung verlangen[5]) —, so ist in der Praxis auch für Finanz-

1) Bezüglich der Ausführung des Etats durch die Verwaltungsbehörden ist der Einfluß des Finanzministers auf diese ebenfalls besonders gestärkt durch Art. 67 Abs. 2 der pr. Verf., der ähnlich wie § 33 der RHO. im Reich bestimmt, daß Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben seiner Zustimmung bedürfen, die er aber auch nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilen darf.

Auch bestimmen die preuß. Etatsgesetze jeweils (vgl. z. B. § 1 Abs. 2 des Haush. Ges. 1928 v. 1. Mai 1928 — GS. S. 109), daß „über die letzten 10 v. H. der bei den sächlichen Fonds vorgesehenen Ausgabenbeträge nur im Einverständnis mit dem Finanzminister verfügt werden" darf; also auch er hat insoweit die Möglichkeit, die Ausgaben nötigenfalls zu sperren.

2) z. B. Landtagsgeschäftsordnungen — zit. nach Zschucke — für Bayern § 14, Sachsen §§ 24, 27, Baden § 35, Hessen Art. 72 Abs. 2; zuweilen wird dieses Erfordernis ausdrücklich auf alle „Haushalts"- oder „Finanzvorlagen" ausgedehnt (z. B. Mecklenburg § 31, Braunschweig § 29, Anhalt §§ 19, 20).

3) Bayern § 10 Ziff. 3, Baden § 17 Ziff. 1, Thüringen § 20 Ziff. 1, Hessen Art. 12 Abs. 1 usw.

4) z. B. Baden § 37, Thüringen § 35, Oldenburg § 65, Braunschweig § 32; in Hessen allerdings sendet der Präsident jede Finanzvorlage ohne weiteres an den zuständigen Finanzausschuß (Art. 31 und 12 Abs. 1).

5) Sächs. Landtags-GO. § 28 Abs. 2.

vorlagen allgemein die vorherige Ausschußberatung ebenso die Regel wie im Reich und in Preußen. Weiter kennen aber auch einzelne außerpreußische Länder, wenigstens die, welche wie Sachsen, Thüringen, Hamburg und Mecklenburg-Schwerin neuere Haushaltungsordnungen erlassen haben, den im deutschen und preußischen Verfassungsrecht entwickelnten Grundsatz der Stärkung des Einflusses des Finanzministers gegenüber den Fachministern im Kabinett. Wenn sie auch nicht so weit gehen, wie Preußen und das Reich, so schreiben sie doch übereinstimmend vor[1]) daß der Finanzminister der Aufnahme von Ausgabeposten in dem Etatsentwurf widersprechen kann, und daß dann das Ministerium erneut über die Aufnahme beschließen muß; bei dieser zweiten Beratung verlangen die Haushaltsgesetze von Hamburg und Mecklenburg-Schwerin die Mehrheit sämtlicher Senatoren bezw. Minister, das sächsische und thüringische Recht nur einfache Mehrheit der Minister.

Besonders zu behandeln sind bezügl. der außerpreußischen Länder daher nur die in den neuen Länderverfassungen selbst getroffenen Bestimmungen, welche einer übertriebenen Ausgabeinitiative des Parlaments begegnen wollen. Sie weichen in den einzelnen Ländern weit von einander ab[2]). Von der völligen Ablehnung einer selbständigen Initiative und dem Erfordernis der Zustimmung der Regierung zu jeder Ausgabe bis zur rechtlich vollkommen unbeschränkten Ausgabeinitiative sind alle Typen vertreten. Im großen und ganzen lassen sich vier Gruppen unterscheiden.

1. Am weiteſten gehen die Verfassungen von Lübeck[3]) (Art. 44 Ziff. 8)[4]), Anhalt (§ 46), Lippe (Art. 48), Mecklenburg-Schwerin (§ 79 letzter Satz) und Schaumburg-Lippe (§ 50), die zunächst für parlamentarische Erhöhungen im Etatsentwurf übereinstimmend den Grundsatz zum Ausdruck bringen, daß Neueinsetzungen oder Erhöhungen von Ausgabeposten im Haushaltsplan nur mit Zustimmung der Regierung zulässig sind. Diese Zustimmung der Regierung aber kann durch keine qualifizierte Mehrheit des Landtags ersetzt werden.

Dasselbe gilt nach der Verfassung Lübecks auch für Ausgabenbeschlüsse außerhalb des Etats, da sie die gesamte Gesetzgebung (Art. 44 Ziff. 3) als Gegenstand „gemeinschaftlicher Wirksamkeit" von Senat und Bürgerschaft bezeichnet, demgemäß auch Ausgabenbeschlüsse jeder Art, soweit die Beträge nicht schon im Etat vor-

---

1) § 3 des sächs. Staatswirtschaftsgesetzes v. 31. 5. 1922 (Sächs. Ges. Bl. S. 213 ff.), § 5 d. Thür. Haush. Ordn. v. 15. 3. 23 (G. S. f. Thür. S. 183), § 6 d. Hamb. Staatshaush. Ordn. v. 22. 12. 22 (Hamb. Ges. u. VO. Bl. S. 737) und § 16 d. Meckl.-Schwerin'schen Staatshaush. Ordn. vom 1. 3. 23 (Reg. Bl. f. Meckl.-Schwerin S. 157).

2) Vgl insbes. Meißner S. 200 ff.; Hatschek, Außerpreuß. Landesstaatsrecht S. 379 ff., Braun S. 79, 88 ff.

3) Mit Unrecht behauptet Braun S. 89 hier das Fehlen einer Beschränkung.

4) Die Verfassungen sind sämtl. zit. nach Ruthenberg, Verfassungsgesetze.

gesehen sind, nur bei Zustimmung des Senats wirksam werden läßt (Art. 44 Ziff. 8).

Die übrigen vier Länder sehen für Ausgabebewilligungen außerhalb des Etats nur die normalen Befugnisse der Regierung gegenüber Gesetzgebungsbeschlüssen der Parlamente vor; daher kann die Regierung bei ihnen in Anhalt (§ 42) und Schaumburg-Lippe (§ 44) nochmalige Beschlußfassung des Landtags mit dem Erfordernis der Zweidrittelmehrheit verlangen und auch diesen Beschluß noch im Wege des Volksentscheids anfechten, während bei einfacher Mehrheit anläßlich des Wiederholungsbeschlusses der Landtag das Recht hat, an das Volk zu appelieren; in Mecklenburg-Schwerin (§ 44) und Lippe (§ 20 Abs. 3) hat die Regierung dieselben Befugnisse, — nochmalige Beratung, dann Volksentscheid —, es genügt jedoch bei der zweiten Beratung einfache Mehrheit des Landtags.

Die Geltung des Grundsatzes, daß Ausgabeerhöhungen nur mit Zustimmung der Regierung wirksam werden, müssen wir hinsichtlich sämtlicher Ausgabenausschüsse außerdem auch für das oldenburgische Verfassungsrecht annehmen. Zwar fehlen hier ausdrückliche Bestimmungen über die Ausgabeninitiative des Landtags; aber nach § 34 Abs. 3 der Verfassung können Gesetze überhaupt nur „in Uebereinstimmung von Landtag und Staatsministerium" erlassen werden, der vom Landtag festgestellte Voranschlag aber ist „als Gesetz" zu verkünden (§ 87 Abs. 2)[1].

2. Eine Regelung ähnlich wie in Preußen — Erfordernis der Zustimmung eines dritten Staatsorgans — ist für den Etat in der Verfassung Bremens vorgesehen; an Stelle des preußischen Staatsrats tritt hier die ähnlich den städtischen Deputationen des preußischen Kommunalrechts gebildete Finanzdeputation. Ohne deren Zustimmung kann die Bürgerschaft Ausgaben im Etat nicht erhöhen oder neu einsetzen (§ 63 Abs. 2 Satz 2). Auch hier ist, ebenso wie in Preußen, der Bürgerschaft keine Möglichkeit gegeben, die Versagung der Zustimmung wirkungslos zu machen. Bei Ausgabebeschlüssen der Bürgerschaft außerhalb des Etats ist vorher oder nachträglich ein Gutachten der Finanzdeputation einzuholen; bei nachträglicher Vorlage des Beschlusses an die Finanzdeputation kann diese nochmalige Beratung verlangen. Ein im Widerspruch mit ihrer Stellungnahme gefaßter Beschluß bedarf auf jeden Fall der „Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft" (§ 62 Abs. 3)[2].

3. Der größere Teil der Verfassungen begnügt sich damit, der Regierung das Recht zu geben, vom Parlament eine nochmalige Beratung der über ihren Vorschlag hinausgehenden Ausgabebeschlüsse

---

1) So auch Hatschek S. 380; a. A. Braun S. 89.

2) Die Vorstellung bei Braun S. 79 und bei Hatschek S. 380 ist ungenau und irreführend.

zu verlangen; dabei wird für diese zweite Beschlußfassung in der Regel eine qualifizierte Mehrheit verlangt.

Bezüglich aller Ausgabenbeschlüsse gelten solche Grundsätze nach der Hamburger Verfassung (Art. 63). Nimmt die Bürgerschaft im Entwurf des Haushaltungsplans Erhöhungen vor oder beschließt sie sonst Ausgaben ohne oder unter Abweichung von einem Antrag des Senats, so ist der Beschluß — hier auf jeden Fall — zu wiederholen. Hat der Senat Einspruch erhoben, so muß zur Wirksamkeit der Ausgabenbewilligung bei der zweiten Beratung „die Mehrheit sämtlicher Abgeordneten zustimmen."

Für Erhöhungen im Entwurf des Haushaltungsplans allein geben die Verfassungen von Bayern, Württemberg, Sachsen und Thüringen den Ministerien übereinstimmend das Recht, nochmalige Beschlußfassung durch den Landtag zu verlangen, die ohne Zustimmung der Regierung nicht vor Ablauf von 14 Tagen stattfinden darf. Bei dem wiederholten Beschluß ist in Bayern (§ 81) und Württemberg (§ 49) Zweidrittelmehrheit, in Thüringen (§ 56) „die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten", in Sachsen jedoch (§ 43) nur einfache Mehrheit erforderlich. Bei Ausgaben, die außerhalb des Etats über den Antrag der Regierung hinaus beschlossen werden, hat diese nur die allgemein gegenüber Landtagsbeschlüssen gegebenen Befugnisse: in Bayern (§ 77 Abs. 2) und Würtemberg (§ 43) nur die, praktisch kaum in Betracht kommende, Möglichkeit der Anrufung eines Volksentscheids, in Sachsen (§ 35) und Thüringen (§ 31) vorher noch die Befugnis, eine wiederholte Beschlußfassung des Parlaments aber stets mit einfacher Mehrheit zu verlangen. Außerdem müssen nach der thüringischen Verfassung (§ 57), ebenso wie nach Art. 66 der preußischen, solche Ausgabenbeschlüsse außerhalb des Etats bestimmen, „wie diese Mehrausgaben gedeckt werden" [1]).

Für Braunschweig fehlen spezielle Verfassungsbestimmungen über die Ausgabeninitiative des Landtags. Da aber das Staatsministerium bei jedem Gesetz nochmalige Beratung verlangen kann, gilt dies auch für das Etatsgesetz (§§ 9, 39) und andere Finanzgesetze; tatsächlich herrscht also derselbe Rechtszustand wie in Sachsen.

4. Von den übrigen Ländern — Waldeck hat keine selbständige Bedeutung mehr, auch noch keine neue Verfassung erhalten — ist in Mecklenburg-Strelitz die Parlamentsinitiative annähernd unbeschränkt, da Sonderbestimmungen fehlen und allgemein die Regierung

---

1) Wenn Hatschek S. 381 dieselbe Schranke der parlamentarischen Ausgabeninitiative durch Anordnung des Deckungszwanges für außerhalb des Etats beschlossene Ausgaben auch für Lippe und Schaumburg-Lippe annimmt, so ist dies abwegig, denn § 50 Abs. 1 Satz 2 d. Lipp. und § 51 Abs. 1 Satz 1 der Schaumburg-Lipp. Verf. bestimmen nur, daß bei Nachforderungen von Ausgabebewilligungen durch die Regierung die Art der Deckung anzugeben sei; dieses Gebot richtet sich also hier nur an die ausgabenbeantragende Regierung, nicht an den Landtag.

gegenüber Gesetzesbeschlüssen des Landtags nur den praktisch hier bedeutungslosen Volksentscheid anordnen kann (§§ 22, 31). Rechtlich völlig unbeschränkt ist die parlamentarische Ausgabeninitiative in Baden und Hessen.

Es mag hier darauf hingewiesen werden, daß die Verfassung Deutsch-Oesterreichs das sonst gegenüber Gesetzesbeschlüssen des Nationalrats bestehende Einspruchsrecht des Bundesrats, dessen Einlegung die Wiederhohlung der Beschlußfassung im Nationalrat bei Anwesenheit der Hälfte der gewählten Mitglieder notwendig macht, bei allen Finanzgesetzen ausdrücklich ausschließt (§ 42 Abs. 5 der Bundesverfassung vom 1. 10. 1920[1]). Auch die Neuregelung des formellen österreichischen Haushaltsrechts durch Art. 6 des Verwaltungsentlastungsgesetzes vom 12. 7. 1925 (B. G. Bl. Nr. 277) und die zu seiner Durchführung erlassene „Bundeshaushaltsordnung“ vom 15. Mai 1926 (B. G. Bl. Nr. 118) haben an der rechtlich unbeschränkten Natur der Ausgabeninitiative des Nationalrats nichts geändert[2]).

IV. Die Ausgabeninitiative der Kommunalvertretungen.

Nicht erwähnt haben wir bisher die Ausgabeninitiative der Kommunalvertretungen. Wir brauchten sie bei der Betrachtung der geschichtlichen Entwicklung des Rechtszustandes im vorrevolutionären Deutschland nicht besonders zu behandeln, weil die für ihre Organisation und ihre Tätigkeit geltenden Rechtsgrundsätze sich im Gegensatz zum Staatsrecht des Reichs und der Länder in und nach der Staatsumwälzung nicht so grundlegend verändert haben, daß eine nach früherem geltenden Recht getrennte Behandlung notwendig wäre; wir können uns daher auf die Darlegung der geltenden Grundsätze beschränken.

In welchem Umfange steht nun den kommunale Vertretungskörperschaften ein Recht der Ausgabeninitiatve zu, welche Schranken stehen ihr namentlich nach preußischem Kommunalrecht[3]) entgegen?

Daß es sich auch im Rahmen ihrer Ausgabeninitiative bei Feststellung des Kommunaletats nur um „Ausgabenmehrungen“, nur um die Erhöhung oder Neueinsetzung einzelner Positionen handeln kann, daß aber die Aufstellung und Vorlage des Entwurfs zum komunalen Haushaltungsplan selbst allein Recht und Aufgabe der Verwaltung ist, braucht kaum erwähnt zu werden, ist auch in

---

1) In ihrer neuen Fassung vom 26. 9. 25 (B. G. Bl. Nr. 367) abgedr. bei Kelsen, Jahrb. d. öff. R. Bd. 15 S. 51 ff.

2) Vgl. insbes. Neidel, Finanzarchiv Bd. 44 I S. 239 ff., und ders. Oest. Budgetrecht.

3) Für die außerpreußischen Kommunalverbände gelten im großen und ganzen dieselben Grundsätze. Hier auf Einzelheiten einzugehen, würde zu weit führen.

Kommunalverfassungen übereinstimmend zum Ausdruck gebracht[1]). Wie aber steht es mit ihrer Ausgabeninitiative in unserem eigentlichen Sinn, dem Recht der Ausgabenerhöhung im Etat und der Beschlußfassung über neue Ausgaben außerhalb des Etats ohne Vorlage oder gar gegen den Willen der Verwaltung?

Ausdrückliche Bestimmungen fehlen in den Kommunal-Verfassungsgesetzen. Umfang und Schranken der Ausgabeninitiative der kommunalen Körperschaften sind daher zunächst zu beurteilen nach der Zuständigkeitsverteilung, wie sie allgemein unter den verschiedenen Kommunalorganen getroffen ist. Die hier zu Tage tretenden Schranken des Ausgabebewilligungsrechts werden natürlich stark von einander abweichen, je nachdem, ob wir neben der eigentlichen Vertretungskörperschaft noch ein zweites, gleichberechtigtes Beschlußorgan haben — wie insbesondere bei den Städten mit Magistratsverfassung im Magistrat —, oder ob dieses Vertretungsorgan gleichzeitig auch alleiniges Willens- und Beschlußorgan ist und neben sich nur ein mehr oder minder starkes Vollzugsorgan duldet, wie in den Städten mit Bürgermeistereiverfassung und in den übrigen preußischen Kommunalverbänden. Diese aus der Stellung der einzelnen Kommunalorgane zu einander erwachsenden Schranken fallen ganz fort, wenn das alleinige Vertretungs- und Willensorgan gleichzeitig auch Vollzugsorgan ist, wie der Stadtrat in der süddeutschen Stadtratsverfassung[2]). Andererseits aber bestehen unabhängig von der Organisation erhebliche und für alle Kommunalverbände im großen und ganzen gleichmäßige Schranken des Ausgabebewilligungsrechts der Kommunalvertretungen in den Befugnissen der staatlichen Kommunalaufsichtsbehörde auf finanziellem Gebiet.

1. Schranken der Ausgabeninitiative in der Stellung der einzelnen Kommunalorgane zu einander.

a) Am engsten ist der Spielraum der Ausgabeninitiative allein schon infolge der gegenseitigen Kontrolle der einzelnen kommunalen Organe bei der städtischen Magistratsverfassung. Die Verhältnisse liegen hier bezüglich des Ausgabebewilligungsrechts der Stadtverordnetenversammlung ganz ähnlich wie bei dem parlamentarischen Initiativrecht in den alten konstitutionellen Verfassungen des Reichs und der Länder. Auch der Stadtverordnetenversammlung wird meist kurzerhand ein Recht der Ausgabeninitiative völlig abgesprochen; da dem Magistrat allein die Aufgabe zufalle, den Etat aufzustellen,

---

1) z. B. § 66 der Städteordnung für die östl. Prov. vom 30. 5. 1853 (G. S. S. 261), § 60 der St. O. f. d. Rheinprov. v. 15. 5. 1856 (G. S. S. 406), § 127 der östl. Kreisordnung vom 13. 12. 1872 i. d. F. des Ges. vom 19. 3. 1881 (G. S. S. 155), § 119 der östl. Landgemeindeordnung v. 3. 7. 1891 (G. S. S. 233).

2) v. Leyden S. 24.

sei ihm „in Angelegenheiten des Etats allein die Initiative zugesprochen“ [1]). Die Stadtverordnetenversammlung habe lediglich den Entwurf des Magistrats festzustellen; sie könne zwar Ausgaben streichen, aber keine selbständig einsetzen. Das kann, je nachdem man diese Verneinung der „selbständigen“ Initiative versteht, richtig sein oder auch nicht. Genau wie der alte Reichstag und Landtag stets mit Recht eine formelle Befugnis zur eigenen Ausgabeninitiative in Anspruch genommen haben, kann man auch der Stadtverordnetenversammlung die formale Befugnis, an dem ihr vom Magistrat vorgelegten Etatsentwurf, den sie festzustellen hat [2]), Aenderungen vorzunehmen, auch Ausgabeposten zu erhöhen, nicht abstreiten. Es ist keine Bestimmung vorhanden, welche ihr eine solche Aenderung untersagte. Freilich, und das meint man wohl, wenn man ihr die „selbständige“ Ausgabeninitiative abspricht, ihre Erhöhungen haben nur die Natur eines Vorschlags an den Magistrat, diesem veränderten Etatsentwurf nunmehr ebenfalls zuzustimmen, sie bekommen rechtliche Wirksamkeit erst, wenn der Magistrat dies tut. Denn wie jeder Beschluß der Stadtverordnetenversammlung, der vom Magistrat auszuführen ist, seiner Zustimmung bedarf (§ 36 östl. St. O., § 39 Hess.-Nass. St. O.), so sicher die Feststellung des Etats, der ja die Grundlage für die gesamte vom Magistrat zu führende Verwaltung bildet. Dies allerdings wird mit Recht von den meisten Schriftstellern betont; die früher hier und da vertretene Ansicht, aus der Bestimmung, daß die Stadtverordnetenversammlung den Etat „feststelle“, folge ihr alleiniges Recht zu dessen Gestaltung, also auch die Rechtswirksamkeit der von ihr vorgenommenen Erhöhungen von Ausgabeposten ohne Rücksicht auf eine Zustimmung des Magistrats, ist heute wohl allgemein mit Recht aufgegeben [3]). Man mag hier einwenden, es sei doch dasselbe, ob man der Stadtverordnetenversammlung das Initiativrecht abspricht, oder erklärt, ihre Ausgabebeschlüsse würden nur mit Zustimmung des Magistrats wirksam. Aber es besteht zwischen beiden Fassungen ein wesentlicher Unterschied; wäre das erste richtig, dann könnte eine Einsetzung von Erhöhungen durch die Stadtverordneten gar nicht vorkommen, der Magistrat würde also zu einer förmlichen Stellungnahme nicht gezwungen. So aber können die Stadverordneten zunächst einmal für sich die Erhöhung bindend beschließen und zwingen dadurch den Magistrat, sich zu ihren Beschlüssen zu erklären. Bei seiner Entscheidung hier-

1) Oertel Anm. 3 zu § 66, ähnlich Buck in Stier-Sommlo's Handb. d. komm. Verf.-Rechts II 2 S. 3 ff. Kleinschmidt im Handwörterb. d. Komm. Wiss. Bd. 1 S. 681, Antoni Anm. 4 zu § 76.

2) § 66 d. östl. St. O., § 76 der Hess. Nass. St. O. vom 4. 8. 1897 (G. S. S. 254).

3) Vgl. Oertel, Antoni, Kleinschmidt a. a. O., Vigelius S. 269. Streitig ist nur, wie weit Einnahmeschätzungen der Stadtverordnetenversammlung ohne Zustimmung des Magistrats verbindlich sind (Oertel § 66 Anm. 3).

über ist er aber praktisch ebensowenig frei, wie die Regierung im konstitutionellen Staat; denn auch er benötigt seinen Etat und wird daher nur in dringendsten Fällen seine Zustimmung versagen, regelmäßig aber schon aus praktischen Erwägungen nachgeben.

Stimmt der Magistrat dem durch Ausgabeerhöhungen veränderten Entwurf nicht zu, so ist der Etat einstweilen nicht zustande gekommen; führen daraufhin Einigungsverhandlungen nicht zum Ziel, so greift auf Antrag einer der beiden streitenden Parteien das „Austrägalverfahren" nach § 36 Abs. 3 östl. St. O. und § 17 Ziff. 1 des Zuständigkeitsgesetzes, die im Beschlußverfahren erfolgende Entscheidung des Streitfalls durch den Bezirksausschuß ein. Denn dieses Verfahren ist ja hier bei dem Streit um eine von der Stadtverordnetenversammlung vorgenommene Erhöhung nicht durch Sonderbestimmungen ausgeschlossen, wie im umgekehrten Fall der Verweigerung notwendiger Bewilligungen, wo allein das in seiner Anwendbarkeit rechtlich eng beschränkte Zwangsetatisierungsrecht der Aufsichtsbehörde in Frage kommt.

Stimmt aber auch der Magistrat der Ausgabeerhöhung zu, so kann immer noch der Bürgermeister, wenn er der Ansicht ist, daß der Beschluß „das Gemeindeinteresse verletzt" — und das wird bei übertriebenen Ausgabebeschlüssen oft der Fall sein —, „die Ausführung dieses Beschlusses" des Magistrats nach § 57 Abs. 2 Satz 5 der östl. St. O. „beanstanden", und auch so noch bei Unmöglichkeit einer Einigung die Entscheidung des Bezirksausschusses herbeiführen (§ 57 Abs. 2 Satz 5 der östl. St. O. und § 17 Ziff. 1 Z.G.)[1]). Freilich handelt es sich hier nicht um eine „Beanstandung" in technischem Sinn, nicht um eine Maßnahme der staatlichen Kommunalaufsicht, etwa nach § 57 Abs. 2 S. 3 der östl. St. O., und § 15 Abs. 1 Z. G., sondern um ein dem Bürgermeister lediglich als kommunales Organ zustehendes Einspruchsrecht gegen die seiner Meinung nach den Gemeindeinteressen schädlichen Beschlüsse. Eine echte „Beanstandung" nach § 15 Abs. 1 Z. G. könnte ja nie wegen Interessenverletzung, sondern immer nur wegen Verletzung objektiver Rechtsnormen, bei Beschlüssen, welche die „Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen", erfolgen. Weil aber diese unechte Beanstandung des Beschlusses nach § 57 Abs. 2 S. 5 östl. St. O. nur einen Ausfluß kommunaler Befugnisse des Bürgermeisters ist, deshalb ist auch eine „Anweisung" der Aufsichtsbehörde, in dieser Weise die Bestätigung des Ausgabebeschlusses durch den Magistrat zu verhindern, unzulässig, deshalb entscheidet der Bezirksausschuß auch hier nicht, wie bei der echten Beanstandung

---

1) Dasselbe Recht steht auch dem Magistrat gegenüber Stadtverordneten-Beschlüssen, die das „Gemeindeinteresse verletzen", nach § 56 Ziff. 2 Abs. 2 S. 3 östl. St. O. zu.

im Verwaltungsstreitverfahren (§ 15 Abs. 1 Z. G.), sondern im Beschlußverfahren (§ 17 Abs. 1 Ziff. 1 Z. G.); und nur weil und soweit es sich hier um ein jeder staatlichen Anweisung entzogenes Handeln des Bürgermeisters aus eigenem Recht und Antrieb handelt, ist dieser Eingriff bei Beschlüssen, die das Gemeindeinteresse verletzen, überhaupt mit § 15 Abs. 2 Z. G. zu vereinbaren, durch den „die Befugnis der Aufsichtsbehörden aus anderen als den vorstehend angeführten Gründen — Verletzung objektiver Rechtsnormen — eine Beanstandung der Beschlüsse der Gemeindevertretung oder des kollegialischen Gemeindevorstandes herbeizuführen, aufgehoben" wird [1]).

Die Rechtslage ist bei der Magistratsverfassung genau die gleiche bei Ausgabebeschlüssen der Stadtverordnetenversammlung außerhalb der Etatsfeststellung. Auch solche Beschlüsse sind ja regelmäßig vom Magistrat auszuführen, bedürfen daher auch seiner Zustimmung; auch ihr gegenüber kann der Bürgermeister die Entscheidung des Bezirksausschusses herbeiführen, wenn er glaubt, daß sie dem Interesse der Gemeinde zuwiderläuft.

b) Anders sind die Schranken, die sich aus der Stellung der Komunalorgane zu einander ergeben, dort, wo kein zweites gleichberechtigtes Beschlußorgan neben der Kommunalvertretung besteht, also in den Städten mit Bürgermeistereiverfassuug, den Landgemeinden, rheinischen nnd westfälischen Aemtern [2]), Kreisen und Provinzen, Hier bildet überall die eigentliche Kommunalvertretung das einzige „Willensorgan", Bürgermeister, Gemeindevorsteher, Kreis- und Provinzialausschuß stehen lediglich als Vollzugsorgane daneben. Das Recht dieser Kommunalvertretung, ohne Vorschlag oder über den Antrag der Verwaltung hinaus Ausgaben zu beschließen, kann man nach ihrer ganzen überragenden Stellung erst recht nicht bestreiten, weder für gewöhnliche Ausgabebeschlüsse, noch für Erhöhungen im Etat. Wenn letzterer auch hier allein von der Verwaltung aufgestellt und vorgelegt wird, so sind doch für seine Feststellung allein die Vertretungskörperschaften ausschlaggebend; Stadtverordnetenversammlung, Gemeindevertretung, Amtsversammlung, Kreistag und Provinziallandtag sind befugt, die von der Verwaltung vorgeschlagenen „Beträge zu erhöhen, herabzusetzen oder ganz zu streichen" [3]), soweit es sich nicht um rechtliche Verpflichtungen handelt. Der Zustimmung eines anderen Organs bedürfen sie nicht.

Doch steht auch hier wenigstens in einzelnen Gemeindeverfassungsgesetzen gegenüber solchen Beschlüssen, wenn sie „das Gemeindeinteresse verletzen", dem Bürgermeister das oben näher

1) Vgl. ebenso Peters S. 237.
2) Einheitliche Bezeichnung nach § 2 des Ges. v. 27. 12. 27 (G. S. S. 211).
3) Vigelius S. 268 bezügl. d. Stadtverordnetenvers in der Rhein. St. O.

geschilderte Recht zu, ihre „Ausführung zu beanstanden" und so eine Entscheidung des Bezirksausschusses, in Landgemeinden des Kreisausschusses, über den strittigen Punkt herbeizuführen[1]).

Daneben hat die Verwaltung in fast allen Kommunalverbänden jedoch tatsächlich einen erheblichen Einfluß auf die Ausgabengebarung der kommunalen Vertretungskörperschaften dadurch, daß der Chef der Verwaltung in ihnen mit vollem Stimmrecht den Vorsitz führt; dieses Recht hat sowohl der Bürgermeister in der Rhein. Städte-Ordnung (§ 36 Abs. 2), der Gemeindevorsteher in den Landgemeinden (§ 88 Abs. 2 östl. Landg. Ordn.)[2]) und der Landbürgermeister in den rheinischen und westfälischen Aemtern (z. B. § 112 Rhein. Gemeinde-Ordnung). Schwächer ist dieser tatsächliche Einfluß wo der Leiter der Verwaltung, wie der Landrat im Kreistag, nur den Vorsitz führt, ohne mit abstimmen zu dürfen und er fällt der förmlichen Regelung nach ganz weg in der Provinz, wo nicht der Landeshauptmann oder etwa der Vorsitzende des Provinzialausschusses, sondern ein gewählter Vorsitzender den Provinziallandtag leitet. Daß es jedoch bei all diesen Fällen mehr von der Persönlichkeit des betreffenden Verwaltungschefs, als von seinen formalen Befugnissen abhängt, wie weit er es fertig bringt die betr. Kommunalkörperschaft von übertriebenen Ausgabebeschlüssen abzuhalten, braucht kaum betont zu werden.

2. Schranken der staatlichen Kommunalaufsicht.

a) Außer diesen so verschiedenartigen Hemmungen, die für die Ausgabengebarung der kommunalen Körperschaften aus der Stellung anderer Kommunalorgane erwachsen, unterliegt dieses Initiativrecht sämtlicher Kommunalvertretungen den mehr oder weniger weitgehenden Schranken, die die staatliche Kommunalaufsicht bei finanziell bedeutsamen Entscheidungen bietet. Zwar eine Beseitigung schädlicher Ausgabenbeschlüsse im Wege der aufsichtsrechtlichen Beanstandung wird, wie wir schon angedeutet haben, kaum in Frage kommen, jedenfalls nicht aus dem Grund, daß eine, wenn auch noch so erhebliche Schädigung des betr. Kommunalverbandes eintritt: Beanstanden in diesem Sinn lassen sich nur objektiv rechtswidrige, nie unzweckmäßige Beschlüsse (§ 15 Abs. 1, 29 Abs. 1 Z. G., § 178 ö. Kr. O. usw.). Eine solche Verletzung objektiver Rechtsnormen wird aber auch bei übertriebenen Ausgabebewilligungen

---

1) § 53 Ziff. 2 Abs. 2 S. 3 Rhein. St. O., § 88 Abs. 3 östl. Landg Ordn. Auch hier besteht keine Möglichkeit der Anweisung im Aufsichtsrecht (§ 15 Abs. 2 und § 29 Abs. 2 Z. G.).

2) Jetzt auch in den Einzelgemeinden der rheinischen Bürgermeisterei (§ 3 d. Ges. v. 27. 12. 27 — G. S. S. 211) unter Abänderung des § 63 d. rhein. Gemeindeordnung.

der Kommunalvertretungen kaum einmal vorliegen. Denn die Zuständigkeit der Vertretungskörperschaften für die finanzielle Betätigung der Kommunen ist grundsätzlich immer vorhanden und diese selbst sind ebenso grundsätzlich in der Ausdehnung ihrer Selbstverwaltungstätigkeit unbeschränkt, spricht man doch von einer „Totalität" der Tätigkeit der Kommunen. Freilich eine Schranke ergibt sich aus der Natur der Selbstverwaltung[1]). Es muß sich immer um eigene Angelegenheiten gerade dieses Kommunalverbandes, die Wahrnehmung „seiner besonderen Interessen" handeln E. O. V.G. v. 23. 5. 22, DJZ. 1923 S. 438 ff.), also insbesondere bei Gemeinden immer um Maßnahmen von „lokalem Charakter", um Interessen der „örtlichen Gemeinschaft" (O. V. G. XIII S. 89 f., LIX S. 48 ff.). Sonst kann man nicht mehr von „Gemeindeangelegenheiten" sprechen und nur diese zu besorgen, ist Aufgabe der gemeindlichen Selbstverwaltung (vgl. § 35 östl. St. O.). Jede Betätigung, die aus diesem Rahmen herausfällt, ist als Ueberschreitung der natürlichen und gesetzmäßigen Schranken ihrer Selbstverwaltungsaufgaben rechtswidrig und ein entsprechender Ausgabebewilligungbeschluß wäre mit Recht zu beanstanden. Dasselbe gilt von den anderen Kommunalverbänden bezüglich ihrer besonderen Interessen. Würde z. B. ein Kreistag, in dem eine bestimmte Partei vorherrscht, beschließen, dem Reichswahlfonds dieser Partei eine bestimmte Summe zu überweisen, so würde ein solcher Beschluß als völlig aus dem normalen Aufgabenkreis des Komunalverbandes herausfallend, als gänzlich losgelöst von den besonderen Interessen seiner Bewohner eine Ueberschreitung seiner Selbstverwaltungsaufgaben, also rechtswidrig sein. Aber ein Beispiel zeigt schon, daß normalerweise solche Fälle kaum vorkommen werden. Wohl mag es geschehen, daß eine kommunale Körperschaft sich mit Entschließungen und Erklärungen in Angelegenheiten mischt, die mit den Aufgaben ihrer Kommune nichts zu tun haben — bezeichnenderweise handelt es sich bei den vom Oberverwaltungsgericht entschiedenen Fällen immer nur um Petitionen an Parlament oder Regierung —, aber Gelder wird sie für Aufgaben, an denen der eigene Kommunalverband selbst keinerlei Interesse hat, so leicht nicht bewilligen. Für die normalen Fälle der Ausgabeninitiative der Kommunalvertretungen kommt daher die „Beanstandung" nicht in Frage.

b) Aber in anderer Weise kann die staatliche Kommunalaufsicht übertriebenen Ausgabebeschlüssen der Kommunalkörperschaften begegnen. Eine ganze Reihe ihrer finanziell bedeutsamen Beschlüsse bedarf zur Gültigkeit allgemein der Genehmigung staatlicher Behörden und diese Bindung der Beschlüsse an die Zustimmung der Aufsichts-

---

1) Hatschek, Verwaltungsrecht S. 349.

behörde ist die stärkste Schranke für eine ungesunde Ausgabengebarung der Kommunen.

Hier kommt zunächst in Betracht die in der östlichen Landgemeinde-Ordnung (§ 114), in der östlichen Kreis-Ordnung (§ 176 Ziff. 6) und in den ihnen nachgebildeten neueren Kommunalverfassungen, ebenso in den neueren Städte-Ordnungen (z. B. Hess.-Nassauische Städte-Ordnung § 56 Abs. 4) und in den Provinzialordnungen[1]) enthaltene Bestimmung, daß solche Ausgabenbeschlüsse, die eine „neue Belastung" der betr. Kommunalverbände „ohne gesetzliche Verpflichtung" enthalten, der Gehmigung des Kreis- oder Bezirksausschusses oder der Bestätigung der Minister des Innern und der Finanzen bedürfen, je nachdem es sich um eine Landgemeinde, Städte und Kreise oder um eine Provinz handelt. Nach der östlichen Kreisordnung und nach den Provinzialordnungen gilt dies jedoch nur, wenn die aufzubringenden Leistungen „über die nächsten fünf Jahre hinaus fortdauern sollen". Unter diese Bestimmung aber wird ein großer Teil der von der Verwaltung nicht beantragten Ausgabebewilligungen fallen, die Beschlüsse werden daher der direkten Genehmigungspflicht der staatlichen Behörde unterworfen.

c) Mittelbar aber werden übertriebene Ausgabebeschlüsse dadurch gehemmt, daß die Festsetzung der jährlichen Einnahmen durch die Kommunalvertretung in weitem Umfang von der Genehmigung der Au)sichtsbehörde abhängig ist. So bedürfen in den Gemeinden vor allem die jährlichen Steuerverteilungsbeschlüsse der Genehmigung — bei Städten des Bezirksausschusses, bei Landgemeinden des Kreisausschusses —, sowohl wenn die Höhe der einzelnen Steuerzuschläge absolut ein gewisses Maß übersteigt, als auch wenn die Zuschläge zu den einzelnen Steuerarten verschieden hoch bemessen werden. Im einzelnen sind so Gemeindebeschlüsse genehmigungspflichtig, wenn sie an Zuschlägen zur staatlichen Grundvermögenssteuer mehr als 100%[2]), an Zuschlägen zur Gewerbesteuer mehr als 200%[3]) festsetzen, ebenso Beschlüsse, welche verschiedene Zuschläge zur Grundvermögens- und Gewerbesteuer, zur Grundvermögenssteuer vom bebauten und vom unbebauten Grundbesitz, oder endlich ververschiedene Zuschläge zum Gewerbesteuergrundbetrag nach dem Gewerbekapital bezw. der Lohnsumme und von dem Gewerbeertrag

1) z. B. § 119 Ziff. 5 der Prov. Ordn. f. die östl. Prov. v. 29. 6. 75 (G. S. S. 335)/22. 3. 81 (G. S. S. 176) und § 92 Ziff. 4 der Prov. Ord. f. Hess. Nass. v. 8. 6. 85 (G. S. S. 242) für Belastungen der Provinz und der beiden Bezirksverbände Kassel und Wiesbaden.

2) § 18 Abs. 1 d. Grundvermögenssteuergesetzes vom 14, 2. 23 (G. S. S. 29) und § 77 des Kommunalabgabengesetzes vom 14. 7. 93 (G. S. S. 152). — Die Gesetze sind sämtl. in ihrer heute geltenden Gestalt zitiert; über die erfolgten Aenderungen vgl. im einzelnen Stier-Sommlo, Verwalt. Ges. S. 588.

3) § 44 d. Gew. Steuer-Verordn. v. 23. 11. 23 (G. S. S. 529).

einführen[1]). Uebersteigen diese Zuschläge jeweils das doppelte der anderen, so ist Genehmigung der Minister des Innern und der Finanzen, bezw. kraft ministerieller Delegation des Ober- oder Regierungspräsidenten nötig[2]). Wird die kommunale Grundvermögenssteuer nach einer besonderen Gemeindesteuerordnung erhoben, so ist auch hier die Festsetzung der jährlichen Steuersätze genehmigungspflichtig (§ 54 Abs. 2 Komm.-Abg.-Gesetz).

Aehnlich, wenn auch weniger weitgehend, ist das finanzielle Aufsichtsrecht gegenüber den Beschlüssen der Kreistage geregelt, welche die jährlich auf die Gemeinden zu verteilenden Kreisumlagen festsetzen; auch sie bedürfen der Genehmigung des Bezirksausschusses wenn sie für die Zuschläge zu den Ueberweisungssteuern und zu den Realsteuern Abweichungen in höherem Verhältnis als 1 : 3 festsetzen oder die Zuschläge zur Grundvermögenssteuer anders als die zur Gewerbesteuer bemessen oder die Ueberweisungssteuern mit mehr als 30 % belasten[3])

Nur für die Umlagebeschlüsse der Provinziallandtage hinsichtlich der nach §§ 30 ff. des preuß. Ausführungsgesetzes zum Finanzausgleichsgesetzes auf die einzelnen Kreise zu verteilenden Provinzialumlagen kennt das Gesetz eine Genehmigungspflicht bei bestimmter Höhe der Beträge oder ungleichmäßiger Verteilung auf die einzelnen Steuerarten nicht, im Gegensatz zur früheren Regelung in § 119 Ziff. 4 der östl. Prov.-Ordn., wo eine Belastung des Provinzialverbands durch Beiträge über 25 % des Gesamtaufkommens der direkten Staatssteuern der Genehmigung der Minister des Innern und der Finanzen bedurften. Den Provinzen stehen gleich die beiden Bezirksverbände in Hessen-Nassau und der Siedelungsverband Ruhrkohlenbezirk (§§ 24, 32, 33 des Pr. A.-G z. Fin.-Ausgl.-Gesetz).

Endlich muß als solche indirekte und zwar sehr wesentliche Schranke des Ausgabebewilligungsrechts aller kommunalen Körperschaften das in Verfassungsgesetzen übereinstimmend zum Ausdruck gebrachte Prinzip gelten, daß alle Anleihen, die den Schuldenstand der Kommunen vermehren, der Genehmigung der staatlichen Beschlußbehörden, bei Provinzen des Ministers des Innern bedürfen[4]). Unter „Anleihen" im Sinne dieser Bestimmungen der Kommunal-

1) § 56 Abs. 1, 2 und 4, § 77 d. Komm. Abg. Ges., §§ 44 und 41 der Gew. St. Verordn.

2) § 56 Abs. 3 Komm. Abg. Ges., § 41 Abs. 2 d. Gew. St. Verordn. Min. Erl. v. 24. 7. 1922 (Min. Bl. i. V. S. 755) und vom 5. 1. 24 (Min. Bl. i. V. S. 46).

3) §§ 21 ff., insbes. § 22 Abs. 2 d. pr. Ausf. Ges. zum Fin. Ausg. Ges. v. 30. 10. 23 i. d. Fass. der Bekanntm. v. 14. 5. 27 (G. S. S. 63), das jedoch einstweilen bis zum 1. 4. 29 befristet ist (§ 59). Dieselbe Regelung gilt sinngemäß für die rhein. u. westfäl. Aemter und für Zweckverbände (§ 34).

4) § 140 östl. Landg. Ordn., § 50 Ziff. 3 östl. St. O., § 46 Ziff. 3 Rhein. St. O., § 176 östl. Kreis-Ordn., § 119 Ziff. 3 östl. Prov. Ordn., § 92 Ziff. 3 Hess. Nass. Prov. Ordn.

verfassungsgesetze sind aber alle lang- und kurzfristigen Kreditaufnahmen zu verstehen, mit Ausnahme des „vorübergehenden Kredits", d. h. nach der ausdrücklichen Begriffsbestimmung im preußischen Gesetz vom 9. 7. 25 (Gb.-S. S. 89) des Kredits, der lediglich als „kassentechnischer Notbehelf" bis zum Eingang ordentlicher Einnahmen vorübergehend aufgenommen wird.

Eine Ergänzung haben diese Bestimmungen neuerdings bezüglich der Aufnahme von Auslandkrediten erhalten, die man im Interesse des Währungsschutzes ganz besonders einschränken zu müssen glaubte. Schon das Reichsgesetz vom 21. 3. 25 (R.G.Bl. I S. 27) hatte allgemein die Genehmigungspflicht jeder Kreditaufnahme im Ausland angeordnet, soweit diese nicht bereits nach Landesrecht erforderlich war. Anschließend aber hat dann auch das erwähnte preuß. Gesetz vom 9. 7. 25 (G.-S. S. 89) von sich aus die Genehmigungspflicht für die bisher noch unbeschränkte Aufnahme auch nur „vorübergehenden Kredits" im Ausland ausgesprochen und zwar die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, nicht wie sonst bei Anleihen durch die Aufsichtsbehörde, vorgeschrieben (§ 1). Maßgebend für die Genehmigung aller Auslandskredite aber sind die zwischen der Reichsregierung und sämtlichen Länderregierungen vereinbarten „Richtlinien"[1]), welche auch die Beschlußbehörden bilden (preuß. Gesetz v. 9. 7. 25 § 3) und weitgehende Anforderungen an die zu genehmigenden Kreditvorhaben stellen, sowohl hinsichtlich der Form, der Sicherstellung, der Höchstbelastung an Zinsentilgung und Spesen wie insbesondere hinsichtlich des Verwendungszweckes; nur für eigene „dringliche und unmittelbar produktive Zwecke", d. h. solche Einrichtungen, die „werbenden Zwecken dienen" und durch „unmittelbare Erzeugung von Werten die Verzinsung und Tilgung aus eigenen Einnahmen gewährleisten, ohne die allgemeinen Einnahmen des Verbandes in Anspruch zu nehmen", sind sie zuzulassen. Auch ist nach ausdrücklicher Bestimmung eine Kreditaufnahme im Auslande auf jeden Fall nur soweit zulässig, als die „wirtschafts- und währungspolitischen Verhältnisse sie gestatten". Jede geplante Anleihe, die diesen Erfordernissen nicht entspricht, ist vor Genehmigung durch die Landesregierung einer „Beratungsstelle", einem „Vertrauensausschuß" von Vertretern der Länderregierungen und der zuständigen Reichsressorts unter dem Vorsitz des Reichsfinanzministers oder seines Vertreters zur „Befürwortung" vorzulegen; außerdem auch jede andere Anleihe, auch bei Erfüllung der in den Richtlinien gestellten Bedingungen, wenn die Beratungsstelle dies aus währungs- und wirtschaftspolitischen Gründen für nötig hält. Die Entscheidung aber kann nur in ganz beschränktem Umfang angefochten werden,

1) Veröffentlicht im Min. Bl. f. i. V. 1925 S. 131, 1926 S. 996 und in neuer verschärfter, zunächst für zwei Jahre gültiger Fassung durch Erlaß des M. d. J. und F. M. vom 4. Mai 1926 (Min. Bl. i. V. S. 501 ff.).

die überstimmten Mitglieder und die betroffene Landesregierung haben heute nur noch das Recht, eine Wiederholung der Beschlußfassung der Beratungsstelle bei bestimmter Zusammensetzung zu verlangen.

So hängen die wichtigsten Einnahmebeschlüsse, sowohl die periodischen, wenn sie die normale Höhe überschreiten, wie die einmaligen, außerordentlichen in fast allen Kommunalverbänden von der Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde ab. Es ist klar, daß sie, ehe sie eine solche Genehmigung erteilt, die Finanzlage, insbesondere die zu den Einnahmegesetzen und -beschlüssen führenden Ausgabebewilligungen genau auf ihre Notwendigkeit nachgeprüft. Und mit der rechtlichen Beherrschung der wichtigsten Einnahmequellen besitzt sie so auch eine wichtige Schranke gegenüber einer allzu freigiebigen Ausgabenbewilligungspraxis der kommunalen Körperschaften.

Wir haben also gefunden, daß sowohl im Reich wie in den Ländern und den Kommunen ein weitverzweigtes und kompliziertes System von Hemmungsbestimmungen besteht, die einer übertriebenen Ausgabeninitiative der Parlamente steuern sollen. Die Frage ist, wie weit diese Bestimmungen tatsächlich geeignet sind, ihre Aufgabe zu erfüllen.

II. Teil.

Kritik des heutigen Rechtszustandes, Notwendigkeit und Wege einer Reform.

A. Im Reich und in den Ländern.

I. Praktische Bedeutung der im geltenden Recht der Ausgabeninitiative gesetzten Schranken.

Welchen praktischen Wert haben nun die im geltenden Verfassungsrecht so zahlreich unternommenen Versuche, eine Sicherung gegen übertriebene Ausgabebewilligungen der Parlamente zu schaffen, wie wirken sie sich tatsächlich aus zunächst im Reich und in den Ländern?

Das Maß der praktischen Wirksamkeit der eingerichteten und im Vorigen behandelten Schranken ist im Reich und den einzelnen Ländern sehr verschieden. Einen verläßlichen Schutz bieten nur die wenigen norddeutschen Verfassungen, die und soweit sie die Zustimmung der verantwortlichen Regierung zu jedem Ausgabenbeschluß verlangen und und ebenso die preußische Verfassung mit ihrem absoluten „Veto" des Staatsrats[1]); in allen übrigen Ländern und vor allem im Reich ist die praktische Bedeutung der getroffenen Maßnahmen gering.

1. Praktisch wirksame Schutzbestimmungen.

a) Erfordernis der Zustimmung der Regierung.

Der Grundsatz, daß keine Ausgabenbewilligung ohne Anfordern oder Einwilligung der Regierung erfolgen könne, wie er in Lübeck und Oldenburg allgemein, in Anhalt, Lippe, Mecklenburg-Schwerin und Schaumburg-Lippe für Etatserhöhungen gilt, gibt der Regierung den Einfluß in Finanzsachen, der ihr als verantwortlichen Leiterin der Staatsgeschicke zukommt. Er gibt die Gewähr, daß sie, die allein die

1) Aehnlich auch Bremen hinsichtlich des Etats.

Finanzlage des Staates bis ins Einzelne übersieht, nur solche Vorlagen einbringt oder aufgreift, die bei Berücksichtigung dieser Finanzlage zu verantworten sind, daß andererseits im Rahmen des Möglichen die wirklich dringenden Aufgaben auch zuerst in Angriff genommen werden. Gerade das Abwägen der verschiedenen Projekte und Maßnahmen gegeneinander kann nur von der zentralen Leitung der Finanzverwaltung aus geschehen.

Daß die Regierung, abgesehen von der Hansestadt Lübeck, wo das „Vertrauen" des Parlaments gegenüber der Regierung nur in der auf bestimmte Zeit getätigten Parlamentswahl zum Ausdruck kommt, nach dem parlamentarischen Regierungssystem vom Landtag abhängig ist, daß dieser sie durch Mißtrauensvotum stürzen kann, beeinträchtigt den praktischen Wert dieser Regelung nicht. Denn vermieden werden sollen ja alle übertriebenen, unverantwortlichen Beschlüsse. Geht aber die Regierung auf solche nur aus Gründen der Agitation oder einseitiger Interessenpolitik geborene Wünsche einer Parlamentsmehrheit nicht ein, so wird diese deshalb noch lange kein Mißtrauensvotum verantworten können, denn dabei würde die aus Agitationsgründen zusammengeführte Mehrheit sofort auseinanderfallen. Umgekehrt aber würde bei Fehlen der unbedingt verlangten Regierungszustimmung jede Partei schon aus Wahlrücksichten einen solchen populären Antrag ohne weiteres auch endgültig zustimmen. Kommt es aber einmal zu einem ernsten politischen Konflikt wegen einer von der Volksvertretung unter allen Umständen geforderten, von der Regierung ebenso hartnäckig abgelehnten Ausgabe und glaubt das Parlament, den Sturz der Regierung verantworten und mit einer neuen Regierung die gewünschte Maßnahme in seinem Sinne durchführen zu können, dann kann und soll es von seinem weitgehenden politischen Einfluß Gebrauch machen. Ernste politische Entscheidungen sollen nach dem heute geltenden, unseren Anschauungen am meisten entsprechenden parlamentarischen System gegen den Willen der Volksvertretung nicht getroffen werden. Daran soll auch die Beschränkung des parlamentarischen Budgetrechts nichts ändern. Daß solche Konflikte aber nur in wirklich ernsten Fällen zum Ausbruch kommen, dafür sorgt die Schwierigkeit, eine neue Koalition und Regierung zu bilden, die Verantwortung, die damit klar und offen dem Parlament zur Last fällt und die es nur übernehmen wird, wenn es gewichtige Gründe für sein Vorgehen hat. Die Auswüchse aber, die es zu beseitigen gibt, die unüberlegt, ohne Berücksichtigung der öffentlichen Finanzen, ohne Rücksicht auf andere wichtigere Aufgaben gestellten und vom Parlament mit innerem Widerstreben, aber aus Furcht vor der Stimmung der Wähler so leicht angenommenen Ausgabeanträge, für deren Durchführung und Deckung man der Regierung ruhig die Verantwortung überläßt, diese sind hier in glücklicher Art und Weise, in gutem Verständnis für die Möglichkeiten und Grenzen, die das heutige Staatssystem den einzelnen Organen zuweist, beseitigt.

b) Das Veto des preußischen Staatsrats.

Praktisch ebenso wirksam sind die staatsrechtlichen Bestimmungen, die zwar dem Parlament sein Initiativrecht auch gegen den Willen der Regierung lassen, dieser aber die Möglichkeit geben, durch Zusammengehen mit einem anderen objektiv eingestellten, vom Parlament in seiner Stellung und in seiner Entscheidung unabhängigen Organ zuweitgehende Ausgabebeschlüsse des Parlaments endgültig zu Fall bringen, die Regelung, wie sie Bremen wenigstens für Etatserhöhungen in der obligatorischen Zustimmung der Finanzdeputation und allgemein Preußen in dem absoluten Veto des Staatsrats getroffen hat.

Zwar entspräche es der Stellung der Regierung als verantwortlicher Leiterin der Staatsfinanzen eher, wenn man sie auch in Preußen dem Parlament gegenüber selbst entsprechend gestärkt hätte, statt sie allein auf den guten Willen eines anderen Staatsorgans zu verweisen; allein auch die heutige Regelung bietet hinreichenden Schutz gegen einen Mißbrauch der Ausgabeninitiative durch den Landtag; ja es ist anzuerkennen, daß die Uebereinstimmung zwischen Regierung und Staatsrat bei Ablehnung einer vom Landtag beschlossenen Ausgabe das moralische Gewicht dieser ablehnenden Entscheidung unter Umständen noch erhöht. Jedenfalls bietet praktisch der Staatsrat in Preußen ein durchaus brauchbares Organ, um die Regierung in ihren Sparbestrebungen zu unterstützen. Gewählt von den Provinziallandtagen, nicht in allgemeiner Volkswahl, sind seine Mitglieder verhältnismäßig unabhängig von parteipolitischen, insbesondere parteitaktischen Rücksichten; die Aussicht auf einen kommenden Wahlkampf, die treibende Kraft aller Parteitaktik, fällt ja bei ihren Entscheidungen weniger ins Gewicht. Und andererseits fühlt sich der Staatsrat, wenn seine Aufgabe auch die „Vertretung der Provinz" bei der Staatszentrale ist, doch in erster Linie als objektiv denkendes Staatsorgan, weniger als Interessenvertretung der dem Staat als etwas Fremdes gegenüberstehenden Provinzen. Bei seinen Entscheidungen steht tatsächlich die „Rücksicht auf das Volkswohl" (Art. 34 pr. Verf.) und zwar das des ganzen Staatsvolkes im Vordergrund, im Gegensatz zum Reichsrat, der viel mehr als Hüter der Länderinteressen gegenüber dem Reich anzusehen ist. Das hat seinen Grund darin, daß einmal die Staatsratsmitglieder als gewählte, nicht ernannte Vertreter von der Leitung der Provinzialverwaltungen ganz unabhängig, an Instruktionen und Anweisungen in keiner Weise gebunden sind. Zweitens aber sind Interessenkonflikte zwischen Staat und Provinzen bei dem Fehlen jeder Rücksichten auf Wahrung von „Souveränitätsrechten", der „Eigenstaatlichkeit", die bei den Verhandlungen des Reichsrats eine so große Rolle spielen, bei dem Fehlen auch weitgehender eigener Interessen der Provinzen an der Gestaltung der Landesfinanzen nur selten zu befürchten.

Diese Freiheit von parteipolitischer Bindung und die objektiv auf das Wohl des Staatsganzen gerichtete Einstellung des Staatsrats aber

geben die Gewähr, daß er, wenn die Regierung seinen Beistand gegen undurchführbare Ausgabenbeschlüsse des Landtags anruft, ihr auch im Interesse der Staatsfinanzen beistehen wird. Die Macht dazu gibt ihm die Verfassung. Die absolute Natur seiner Ablehnung von Ausgabeerhöhungen, die Ausdehnung des Erfordernisses seiner Zustimmung auf alle, auch außerhalb des Etats gefaßten Beschlüsse, machen seine Stellung dem Parlament gegenüber normalerweise unangreifbar. Nur im politischen Ernstfalle kann auch sein Veto durch Mißtrauensvotum gegen die Regierung, genau wie in den vorher besprochenen Ländern, überwunden werden. Auch seine Position gegenüber dem Landtag ist ja nur solange zu halten, wie die Regierung aushält. Gibt diese dem politischen Druck des Landtags nach oder wird sie durch ein Mißtrauensvotum gestürzt und stimmt die Nachfolgerin dem Ausgabenwunsch des Landtags zu, so ist auch der Staatsrat lahmgelegt. Nur beide zusammen können dem Parlament die Stirn bieten. Daß aber die letzte Möglichkeit des Parlaments, wichtige, politische Entscheidungen in seinem Sinn durchzusetzen, die Nützlichkeit der getroffenen Regelung zur Abstellung einer übertriebenen und ungesunden Ausgabeninitiative nicht beeinträchtigt, haben wir schon ausgeführt.

So hat sich die preußische Einrichtung des absoluten Staatsratsvetos auch durchaus bewährt. Zwar ist es zu einer Verweigerung der Zustimmung des Staatsrats nach Art. 42 Abs. 4 der Verfassung nur in ganz seltenen Fällen gekommen, weil der preußische Landtag sich, im Gegensatz zu der Praxis des Reichstags, in seinen Ausgabebeschlüssen den Vorschlägen der Regierung in weitem Maße angepaßt hat. Er konnte dies freilich auch leichter als etwa der Reichstag, weil die Versuchung und die Gelegenheit zu Ausgabebeschlüssen rein aus partei- oder gar agitationspolitischen Rücksichten in Preußen erheblich geringer ist wie im Reich. Der Schwerpunkt der politischen Kämpfe hat sich ja, namentlich auf dem Gebiete der Finanzen, deutlich von den Ländern zum Reiche hin verschoben und die eigentlichen Verwaltungsaufgaben, die in der Hauptsache das Tätigkeitsbereich der Länder bilden, geben nur wenig Anlaß für ein Parlament, von sich aus Ausgaben zu beschließen.

In den wenigen Fällen aber, wo der Staatsrat von der Regierung gebeten wurde, seine Zustimmung zu einem Ausgabebeschluß mit Rücksicht auf die finanzielle Lage des Staates zu versagen, hat er dies auch ohne weiteres getan mit dem Erfolg, daß die betr. Ausgaben unterblieben[1]), so z. B. als der Landtag gegen den Willen der Regierung die Bezüge der Gewerbe- und Handelslehrer erhöhte — die Angelegenheit wurde später in der neuen Besoldungsordnung im Einvernehmen mit der Regierung erledigt —, so als der Landtag im Gesetz über die Pfarrerbesoldung gegen den Willen des Staatsministeriums die

1) Vgl. preuß. Finanz-Min. Dr. Höpker-Aschoff, Königsb. Hartung'sche Ztg. 1928 Nr. 5353 vom 1. 2. 28.

Verpflichtung zu rückwirkender Zahlung für frühere Jahre und eine unbegrenzte Pflicht zur Vorschußzahlung einfügte. Auch hier versagte der Staatsrat auf Bitten der Regierung, die Zustimmung zu den Ausgabeerhöhungen, das Gesetz wurde ohne sie verkündet[1]). Bei der Beurteilung der praktischen Bedeutung dieses Staatsratsvetos muß man aber auch bedenken, daß es wie alle solche Widerspruchsrechte mehr als durch seine tatsächliche Anwendung schon allein durch sein bloßes Bestehen wirkt, indem es das Gewicht der ablehnenden Erklärung der Regierung, die sich immer auf das im Ernstfall eingreifende Recht des Staatsrats stützen und verlassen kann, erheblich stärkt.

Mit der tatsächlichen Bedeutung der Stellung des Staatsrats wächst aber auch die Bedeutung der anderen in Preußen zur Beschränkung der Ausgabeerhöhungen des Landtags getroffenen Maßnahmen, insbesondere des erhöhten Einflusses des Finanzministers. Für sich allein betrachtet, hat diese Stärkung des Finanzressorts ja keine ausschlaggebende Wirkung gegenüber dem Parlament, sie wirkt in erster Linie gegenüber den Ausgabewünschen der Verwaltung und der anderen Ministerien im Kabinett, wobei die besondere Betonung der Verantwortung für die Staatsfinanzen allerdings auch seinen moralischen Einfluß im Parlament hebt. Dadurch aber, daß der Finanzminister zusammen mit dem Ministerpräsidenten nicht nur die Stellungnahme der Regierung maßgebend beeinflußt, sondern diese Stellungnahme der Regierung nun wieder die unüberwindliche Schranke des Staatsratsvetos aufrichten kann, gewinnt sein erhöhter Einfluß im Kabinett auch besondere Bedeutung gegenüber dem Landtag. Nur das äußerste Mittel, ein Mißtrauensvotum, kann letzten Endes hier seinen über die Stellungnahme der Regierung und des Staatrats geltend gemachten Einfluß ausschalten.

So bietet auch in Preußen der dem Staatsrat eingeräumte Einfluß eine praktisch brauchbare Schranke gegen übertriebene Ausgabesteigerungen im Landtag.

2. Maßnahmen von geringer praktischer Bedeutung.

a) Das Veto des Reichsrats.

Ganz anders aber ist die tatsächliche Bedeutung der in den übrigen Verfassungen und den sie ergänzenden Gesetzen getroffenen Maßnahmen zu beurteilen. Das gilt zunächst für die wichtigste Schranke, die das Reichsrecht in dem hemmenden Einfluß des Reichsrats zu errichten glaubte. Sie ist, durchweg im Gegensatz zu der entsprechenden preußischen

1) Vgl. die beiden Gesetze über die Besoldungsänderung der evang. und kath. Pfarrer vom 25. Mai 1926 (G.-S. S. 167), die mit der Formel verkündet wurden: „Das vorstehende Gesetz wird nach Ausscheidung der gemäß Art. 42 Abs. 4 d. Verf. unwirksamen Teile des zugrundeliegenden Landtagsbeschlusses hiermit verkündet.“

Regelung, praktisch kaum von Bedeutung. Die Gründe sind verschiedener Art.

aa) Sie liegen schon in dem Aufbau und in der Zusammensetzung des Reichsrats. Als sich bei den Vorarbeiten zur neuen Reichsverfassung jene zwei grundverschiedenen Strömungen, die unitarische Demokratie mit ihrer Doktrin von der Notwendigkeit des Einkammersystems und andererseits der „Regierungspartikularismus" namentlich der süddeutschen Revolutionsregierungen, die ihre alte Stellung der im Bundesrat als solche vertretenen „verbündeten Regierungen" nicht aufgeben wollten, zusammenfanden [1]), um das im Preuß'schen Entwurf vorgesehene Staatenhaussystem — neben dem Volkshaus als zweite Kammer ein Staatenhaus, organisch auf dem Unterbau der Länder aufgebaut, von ihren Parlamenten entsprechend der Bevölkerungszahl gewählt [2]) — zu Fall zu bringen, und als es ihren vereinten Anstrengungen gelang, an seiner Stelle die Bildung eines dem Bundesrat äußerlich ähnlichen, aus ernannten Ländervertretungen zusammengesetzten Reichsrats durchzusetzen, da war aus einem überwiegend auf Reichsinteressen eingestellten zweiten starken Reichsorgan in erster Linie ein solches der Länder beim Reich getreten, an Stelle einer zweiten, mittelbar, ohne Wahlkampf und scharfe politische Auseinandersetzungen gebildeten, das Volk in seiner natürlichen Gliederung vertretenen Reichskammer, eine Interessenvertretung der Länderregierungen. Daß die — mit Ausnahme der preußischen Provinzialvertreter — von ihnen ernannten, für die Abstimmungen instruierten Reichsratsbevollmächtigten sich in erster Linie als Vertreter der besonderen Interessen ihrer Länder und Regierungen fühlen müssen, ist klar. Da aber diese Länderinteressen gerade in Finanzsachen oft erheblich von denen des Reichs als Ganzes abweichen, ist schon darum der Reichsrat als Hüter einer sparsamen Reichsfinanzgebarung nicht geeignet, zumal in ihm gerade der Einfluß der kleineren, leistungsschwachen und an Zuweisungen und Unterstützungen des Reichs besonders interessierten Länder eine heute durch nichts gerechtfertigte Steigerung gegenüber dem der größeren, insbesondere Preußens, erfahren hat; kommt doch in Preußen auf 1,4 Millionen Einwohner eine Reichsratsstimme der Regierung, in Waldeck schon auf 58 000, in Schaumburg-Lippe sogar schon auf 48 000 Einwohner [3]).

Die Fälle aber, wo die Interessen der Länder einer Ausgabebeschränkung im Reich geradezu entgegenlaufen, sind nicht selten. Man braucht ja nur an das Ineinandergreifen der Zuständigkeiten von Reich und Ländern auf so vielen Gebieten der Staatstätigkeit zu denken. Jede erhöhte Ausgabe des Reichs kann hier die entsprechende Ausgabe des Landes für denselben Zweck verringern; ehe daher nicht eine klare

1) Vgl. insbes. Preuß, Reich und Länder S. 249; Anschütz, RV. Einleitung S. 17 ff.
2) § 30 des Preußschen Entwurfs; Triepel, Quellensammlung S. 13.
3) Abegg S. 7.

Scheidung der Zuständigkeit von Reich und Ländern getroffen wird, kann auch schon deshalb von einem hemmenden Einfluß des Reichsrats bei der Ausgabengebarung des Reichs kaum die Rede sein.

Aber auch abgesehen davon wird jedes Land und wird jeder Ländervertreter im Reichsrat ganz allgemein versuchen, für alle seinem Lande besonders zugutekommenden Reichseinrichtungen und Anlagen möglichst hohe Summen in den Reichsetat zu bringen und dabei weniger an die finanzielle Lage des Reichs als an die seinem Lande in Aussicht stehenden Vorteile denken, etwa wenn es sich um den Ausbau von Bahnen, Wasserstraßen oder Talsperren, um Hilfe für besonders gefährdete Gebiete, namentlich bedrängte Grenzgebiete, um große Meliorationen, Siedlungen und ähnliche kostspielige, nur mit erheblicher Reichsunterstützung mögliche Maßnahmen handelt. Dabei tritt aber dann sofort der Wettbewerb unter den einzelnen Ländern hervor, man wird den Wünschen des einen zur Durchführung verhelfen, wenn man auch selbst eine entsprechende Zugabe erhält. Ein treffendes Beispiel ist die Behandlung des zweiten Nachtragsetats für 1926 [1]) im Reichsrat; hier führte der Umstand, daß die Regierung 32 Millionen für das notleidende Ostpreußen einsetzte, dazu, daß im Reichsrat und auch im Reichstag ähnliche Forderungen nicht nur für den ganzen Osten sondern auch für Bayern, Baden, Schleswig-Holstein und für Sachsen erhoben wurden und der Reichsfinanzminister ironisch meinte, es drohe „aus dieser einmaligen Hilfsaktion für Ostpreußen am Ende eine Hilfsaktion für Berln herauszukommen" [2]). Dieses Verlangen, vom finanziell stärkeren Reich möglichst viele und hohe Zuwendungen zu erlangen, steht zwar im eigenartigen Widerspruch zu der sonst so betonten Selbständigkeit der Länder, ist aber durch ihre weitgehende finanzielle Abhängigkeit vom Reich bei dem heutigen System der Steuerüberweisungen zu erklären. Eine Aenderung dieses Systems scheint aber, trotz seiner Nachteile, vor allem der ganz schematischen Ueberweisung einer bestimmen Aufkommensquote einzelner Steuern auch bei stark steigendem Steueraufkommen ohne Rücksicht auf den Bedarf und der weitgehenden Beschränkung der finanziellen Verantwortlichkeit der Länder, in nächster Zeit noch nicht möglich, auch nicht in der Art, daß man die automatischen Ueberweisungserhöhungen infolge der Steigerung des tatsächlichen Aufkommens irgendwie begrenzt. Bei der ganz verschiedenen Höhe des Steueraufkommens in den einzelnen Ländern — in Bremen kommen an Steuern etwa 90 Mark auf den Kopf der Bevölkerung, in Preußen 35, in Bayern 25 und in Waldeck gar nur 13 Mark [3]) — würde die Be-

1) RT.-Drucksachen III Wp. Nr. 2226.

2) Braun, Bewilligungsfreudigkeit des Reichstags, Frankf. Ztg v. 30. 12. 26. Nr. 969.

3) Staatssekretär Dr. Popitz in der schon erwähnten Rede auf der Kölner Tagung der Vereinigung für rechts- und staatswissenschaftliche Fortbildung v. 14. 5. 28 — Köln. Volkszeitung v. 25. 5. 28 Nr. 377.

seitigung des Ueberweisungssystems überhaupt zu einer ganz verschiedenen Stererbelastung der einzelnen Reichsteile führen. Die Begrenzung der automatischen Ueberweisungssteigerungen auf Grund erhöhten Aufkommens ist aber ebenfalls solange nicht möglich, als nicht genau feststeht, was man als normalen Bedarf von Reich, Ländern und Gemeinden anzusehen hat; diese Feststellung ist heute, so kurz nach ganz anormalen Verhältnissen, noch kaum möglich. Und die Begrenzung der Ueberweisungssteigerung ist weiter unmöglich, solange nicht die ganze Volkswirtschaft stabile Verhältnisse zeigt. Nur unter dieser Voraussetzung wäre ein „Ausschluß der Länder von der Teilnahme an der Aufwärtsentwicklung der Wirtschaft" denkbar, nicht aber „in einer Wirtschaft, deren Zurückentwicklung zum normalen Fnnktionieren die Grundlage aller Weiterarbeit ist" [1]. Solange aber andererseits diese enge Verbundenheit zwischen Landesfinanzen und Reichsfinanzen besteht, insbesondere der Zusammenhang zwischen der Einnahmesteigerung im Reich und der Erhöhung der Ueberweisungen an die Länder, solange fehlt das wesentliche Interesse des Reichsrats an der Senkung der Reichssteuern, das ihn sonst zu wachsamerer Ueberwachung auch der Ausgaben veranlassen müßte.

Die Ungeeignetheit des Reichsrats, als Hüter sparsamer Ausgabengebarung des Reichstags zu wirken, kommt auch deutlich zum Ausdruck in seiner bisherigen Praxis bei Anwendung seines Ablehnungsrechts nach Art. 85 Abs. 4 RV. Von diesem Recht hat er bisher überhaupt nur sieben Mal Gebrauch gemacht [2]. Dabei war aber in den wenigsten Fällen die Sorge für die Reichsfinanzen maßgebend; es handelte sich meist nicht um Fälle, die etwa durch die Höhe der bewilligten Summe oder durch geringes Maß der Dringlichkeit im Interesse der Reichsfinanzen zu beanstanden gewesen wären, sondern um solche Fälle, bei denen der Reichsrat irgend welche Bedenken formeller Natur hatte, bei denen er vor allem irgend welche Eingriffe in die Zuständigkeit der Länder fürchtete.

So versagt er zum ersten Mal seine Zustimmung bei der Einsetzung von 500 000 Mark für ein wissenschaftliches Institut der Universität Frankfurt a. M. in den vorläufigen Etat des Reichsinnenministeriums für das Jahr 1920 mit der Begründung, die Bewilligung enthalte einen Eingriff in die „Landeshoheit in Hochschulangelegenheiten" [3].

1) Reichsfinanzminister Dr. Köhler in seiner Rede v. 26. 10. 27, abgedr. bei Mosich S. 93.

2) Vgl. die Akten des Reichstags Abt. I Nr. 5 betr. „Einsprüche des Reichstags auf Grund d. Art. 74 und 85 Abs. 4, 5 RV."; die betr. jeweiligen Mitteilungen des Reichsfinanzministers an den Reichstag von der Versagung der Zustimmnng finden sich in den Drucksachen der Nationalversammlung Nr. 2942, des Reichstags
I. Wp. Nr. 2233, 3305 und 4579;
II. Wp. Nr. 787;
III. Wp. Nr. 2092 und 2233.
Ueber die Praxis bis Ende 1924 vgl. auch Poetsch, Jahrb. d. öffentl. Rechts Bd. 13 S. 221 und Heckel, Archiv f. öffentl. Recht n. F. Bd. 13 S. 468 ff.

3) Drucks. d. Nat.-Vers. Nr. 2942, Poetsch S. 221.

Im zweiten Fall beanstandet er eine ganz unwesentliche Erhöhung von 9000 Mark im endgültigen Etat des Reichswehrministeriums für 1920, die durch Umwandlung zweier Beamtenstellen entstanden war [1]), offenbar aus dem formellen Grunde, daß im Etat selbst Höherstufungen von Beamtenstellen nicht vorgenommen werden sollen.

Die dritte Ablehnung bezieht sich auf zwei Posten im dritten Nachtragsetat für 1921. Der Reichsrat streicht durch Beschluß vom 22. 12. 21 100000 Mark für Umwandlung ehemaliger militärischer in bürgerliche Bildungsanstalten und setzt eine Erhöhung bei den Mitteln zur Förderung des Nachrichtenwesens von 6 auf 4 Millionen herab [2]); der Grund ist auch hier der, daß er „Uebergriffe in die Landesexekutive" bezw. „Eingriffe in die Schulhoheit der Länder" befürchtet [3]).

Beim nächsten Streitfall begründet er im Beschluß vom 11. 6. 22 die Kürzung zweier vom Reichstag im Etat 1922 vorgenommenen Erhöhungen wieder bei den Beträgen zur Förderung des Nachrichtenwesens — Zentrale für Heimatdienst — um je 3 Millionen mit der „Finanznot des Reiches"; es haben aber auch hier sicher die gleichen Befürchtungen mitgespielt wie im vorher erwähnten Fall. Als Grund für eine weitere im selben Beschluß vom 1. 6. 22 vorgenommene Kürzung eines dritten vom Reichstag erhöhten Postens — Nachrichtendienst des Kommissars für die öffentliche Ordnung — um $1^3/_4$ Millionen aber gibt der Reichsrat selbst an, daß diese Erhöhung der Mittel zu einer Erweiterung der Zuständigkeit des Reichskommissars und daher zu Eingriffen „in die Polizeihoheit und die Exekutive der Länder" [4]) führen werde.

Der Grund der nächsten Beanstandung ist wieder rein formeller Natur: Der Reichsrat lehnt die Einstellung zweier neuer Planstellen — Staatssekretär und Ministerialbürodirektor im Reichsministerium für die besetzten Gebiete — in das Gesetz über die vorläufige Regelung des Etats 1925 ab, weil eine solche Einrichtung neuer Stellen nur im endgültigen Etat vorgenommen werden könne [5]).

Die beiden letzten Fälle, in denen der Reichsrat bisher Positionserhöhungen des Reichstags nach Art. 85 Abs. 4 RV. beanstandet hat, betreffen die endgültigen Etats für 1925 und 1926 [6]). Hier hat er in größerem Umfange die vom Reichstag vorgenommenen Erhöhungen geprüft und im Etat 1925 acht, zum Teil beträchtliche Steigerungen von Ausgabeposten, im Etat 1926 drei Ausgabenerhöhungen des Reichstags abgelehnt. Wenn bei diesen letzten beiden Eingriffen wohl auch in erster Linie finanzielle Rücksichten ausschlaggebend waren, namentlich bei den weitgehenden Kürzungen im Etat 1925, so tritt doch auch hier

---

1) Drucks. d. RT. I. Wp. Nr. 2233.
2) Drucks. d. RT. I. Wp. Nr. 3305.
3) Poetsch, S. 221.
4) Drucks. des RT. I. Wp. Nr. 4579.
5) Drucks. des RT. II. Wp. Nr. 787.
6) Drucks. des RT. III. Wp. Nr. 2092 und 2233.

die Verteidigung der Rechte der Länder stark hervor, so wenn in den beiden Etats die Neueinsetzung des sogen. „Reichskultusfonds"[1]), eines Fonds von einer Million zur Förderung kirchlicher, gemeinnütziger Institute und Vereinigungen, beanstandet wird u. a., weil „Kirche und Schule, abgesehen von der Grundsatzgesetzgebung, Ländersache" sei, oder wenn die vom Reichstag mit sechs Millionen eingesetzte Position „zur Behebung der Not der Junglehrer" auf drei Millionen herabgesetzt wird, weil die Fürsorge für die Junglehrer Aufgabe der Länder und deshalb im Reichsetat für solche Maßnahmen kein Platz sei.

In allen zahlreichen anderen Fällen aber, wo der Reichstag zum Teil außerordentlich weitgehende Erhöhungen vorgenommen hat, bei denen allerdings den Ländern keine Eingriffe in ihre Zuständigkeit drohte, hat der Reichsrat nicht nur nicht hemmend eingegriffen, sondern er hat im Gegenteil wiederholt selbst eine umfangreiche „Ausgabeninitiative" entwickelt, indem er schon bei Beratung des ihm gemäß Art. 69 Abs. 1 RV. zur Zustimmung vorgelegten Regierungsentwurfs zum Haushaltsplan die Etatsansätze von sich aus kräftig erhöhte und so selbst dem Reichstag von der Regierung nicht gewünschte Ausgaben vorschlug. Die krassesten Fälle solcher Ausgabesteigerungen durch den Reichsrat selbst bilden die schon früher erwähnten Erhöhungen im zweiten Nachtragsetat für 1926, vor allem aber die im Etat 1927, wo der Reichsrat, nach Abzug seiner geringen Abstriche, den ordentlichen Etat um einen Nettobetrag von 129 Millionen, den außerordentlichen um rund 23 Millionen erhöhte und die notwendige Deckung dieser Erhöhungen durch entsprechende Steigerung der Einnahmeschätzungen über die von der Regierung eingesetzten, von ihr als äußerste zulässige Grenze bezeichneten Beträge hinaus vornahm[2]). Auch bei den neusten Etatsgesetzen im Reich, dem Reichshaushaltsplan 1928, und dem gleichzeitig mit ihm beratenden Nachtragsetat für 1927 hat der Reichsrat mehr erhöht als gebremst; im Entwurf zum Nachtragsetat 1927 erhöhte er die Ausgaben um rund 8 Millionen[3]) und in dem des Haushaltsplanes für 1928 um 31 Millionen; auch hier nahm er dieser Erhöhung gegenüber Abstriche nur im Betrag von 17 Millionen vor, die restlichen 14 Millionen deckte er wieder durch Erhöhung der Einnahmeschätzungen[4]). Alle diese Fälle, mag es sich nun um große oder weniger bedeutende Summen handeln, zeigen übereinstimmend den im allgemeinen mehr auf Steigerung der Ausgaben als auf Sparsamkeit gerichteten Einfluß des Reichsrats.

Seine Praxis aber bei der Etatsfeststellung selbst den Regierungsentwurf in Ausgabe und Einnahme zu erhöhen und vor allem seine Uebung, die beschlossenen Ausgabesteigerungen, soweit ihnen nicht Ab-

1) Vgl. ausführlich Heckel im Archiv. f. öffentl. Recht n. F. Bd. 12 S. 420 ff.
2) Reichstagssitzung v. 22. 12. 26 (Niederschriften 1926 § 747 Anl. 2 S. 539).
3) RT.-Drucks. III. Wp. Nr. 4047.
4) RT.-Drucks. III. Wp. Nr. 3854 S. 40 ff.

striche an anderer Stelle gegenüberstehen, durch Erhöhung der Einnahmeschätzungen zu decken, hat namentlich auf Grund der außerordentlich weitgehenden Steigerungen im zweiten Nachtragsetat 1926 und im Etat 1927 die Frage auftauchen lassen, ob denn überhaupt der Reichsrat zu solcher „Initiative" berechtigt sei. Nun handelt es sich zunächst ja nicht um eine Ausgaben- und Einnahmeninitiative im eigentlichen Sinn; denn der Beschluß des Reichsrats, Ansätze im Entwurf des Haushaltsplans zu erhöhen, ist ja nur eine vom Regierungsentwurf abweichende Anregung an den Reichstag, diese Erhöhungen vorzunehmen; seine einzige Rechtswirkung besteht darin, daß die Regierung, wenn sie sich mit dem Reichsrat nicht einigt, dessen abweichende Stellungnahme dem Reichstag mitteilen muß. Irgendwelchen materiellen Einfluß auf die Gestaltung des Etats haben in diesem vorbereitenden Verfahren — materiell kann der Reichsrat nur nachträglich allgemein im Einspruchsverfahren, beim Etatsgesetz auch durch Ablehnung einer Erhöhung nach Art. 85 Abs. 4 einwirken — die Beschlüsse des Reichsrats nicht; binden sie doch weder die Regierung in der Fassung ihres Entwurfs, noch den Reichstag bei dessen Feststellung, ja nicht einmal den Reichsrat selbst etwa bezüglich der späteren Anwendung seines Einspruchsrechts nach Art. 74 oder seines Rechts zur Ablehnung von Erhöhungen nach Art. 85 Abs. 4 RV.; bei beiden bleibt er in seiner Entschließung völlig frei, ohne Rücksicht auf die früher zum Entwurf gefaßten Beschlüsse, denn auch für die Anwendung des Art. 85 Abs. 4 RV. ist rechtlich maßgebend allein der Entwurf der Regierung; schließt diese sich also dem früheren Reichsratsvorschlag nicht an, wohl aber der Reichstag, so ist es theoretisch dem Reichsrat unbenommen, die Zustimmung zu derselben Erhöhung jetzt zu versagen. Der Fall könnte ja so liegen, daß der Reichstag andere, auch vom Reichsrat als wichtiger angesehene weitere Maßnahmen aufgenommen hätte, neben denen die ursprünglich gewünschten nach Ansicht des Reichsrats sich nun nicht mehr durchführen lassen.

In dieser rechtlichen Wirkungslosigkeit der Reichsratsvorschläge zum Etatsentwurf liegt der wichtige Unterschied zwischen dieser Art der „Ausgabeninitiative" und der echten des Parlaments im konstitutionellen Staat. Auch dessen Erhöhungsbeschlüsse könnten wir nur als „Vorschläge" an die in Finanzsachen gleichgeordnete Regierung der Krone ansehen, aber als bindende und rechtliche bedeutsame Angebote eines der beiden bei der Etatsfeststellung gleichberechtigt beteiligten Organe, nicht nur als bloße Anregung eines, beim eigentlichen Rechtsgeschäft der Etatsvereinbarung nicht maßgeblich beteiligten Dritten.

Ist das Recht des Reichsrats, wie zu jedem Gesetzentwurf auch zu dem des Etatsgesetzes gemäß Art. 69 Abs. 1 RV. seine vorherige Zustimmung zu erteilen und dem Reichstag Abänderungen des Regierungsentwurfs durch Vermittlung der Regierung vorzuschlagen, daher auch keine Ausgabeninitiative im eigentlichen Sinn, so ist die Wirkung einer solchen Uebung, schon hier im Entwurf die Sätze der Regierung um-

zustoßen, ähnlich gefährlich wie die einer übertriebenen Ausgabeninitiative des Parlaments selbst. Denn im direkten Gegensatz zu der nach der Verfassung dem Reichsrat zugedachten Aufgabe, den Reichstag von übertriebenen Ausgabebeschlüssen abzuhalten, regt sie diesen geradezu an, gegen den Willen der Regierung Ausgaben in den Etat einzusetzen. Mit Recht kämpft daher der Reichsfinanzminister Dr. Köhler bei der Einbringung des Etats 1927 gegen diesen im Reichsrat eingerissenen Brauch an, da es „eine in ihrer Folge kaum übersehbare Belastung einer verantwortlichen Leitung der Reichsfinanzen" bedeute, „wenn der Reichsrat, dem die Verfassung Recht und Pflicht zu besonderer Ueberwachung der Ausgaben gegeben" habe, die Ausgaben seinerseits erhöhe und glaube, „durch Höherschätzung der Einnahmen entgegen der Auffassung der Reichsregierung Ausgabenwünsche decken zu können" [1]).

Freilich die formelle Berechtigung des Reichsrats, den Regierungsentwurf in der angegebenen Weise zu verändern und unter Umständen dem Reichstag in abweichender Gestalt vorzuschlagen, kann man kaum bestreiten. Zwar hat bei der erwähnten Gelegenheit der Reichsfinanzminister auch dieses versucht, — allerdings in sehr vorsichtiger Formulierung und mit dem betonten Hinweis, die rechtliche Seite sei „nicht entscheidend" — indem er ausführte, der Etat sei namentlich hinsichtlich der Einnahmeschätzungen ein Verwaltungsakt, wenn auch in Form des Gesetzes, und bei den Einnahmeschätzungen insbesondere ein Akt allein „der verantwortlichen Verwaltung" des Reichsfinanzministers; denn nur er sei in der Lage, auf Grund des ihm vorliegenden Materials und der in seinem Amt ruhenden Erfahrungen zu ermessen, mit welchen Einnahmen aus den bestehenden Einnahmequellen gerechnet werden könne. So sehr man solchen Gedanken nicht nur bezüglich der Finanzinitiative des Reichsrats, sondern ganz allgemein bezüglich jeder Finanzinitiative außerhalb der verantwortlichen Regierung zustimmen muß, so beweisen sie doch nicht die rechtliche Unzulässigkeit des vom Reichsrat geübten Verfahrens. Denn wenn auch das Etatsgesetz ein in Form des Gesetzes ergehender „Verwaltungsakt" ist, so soll er eben doch im Wege der Gesetzgebung, d. h. unter der Mitwirkung und, soweit nichts Abweichendes bestimmt ist, der normalen Mitwirkung aller sonst an der Gesetzgebung beteiligten Faktoren ergehen. So muß man auch hinsichtlich des Etats dem Reichsrat sein bei allen Gesetzentwürfen bestehendes Recht, sie zu beraten und gegebenenfalls in abgeänderter Fassung dem Reichstag vorzulegen, zugestehen. Wenn Heckel neuerdings [2]) aus der alleinigen Zuständigkeit der Regierung zur Aufstellung und Vorlage des Entwurfs zum Haushaltsplan selber, der ausschließlichen „Budgetinitiative" der Regierung folgert, der Reichsrat dürfe „nicht wider Willen der Regierung das Budget grundlegend umformen, etwa durch Höherschätzung der

---

1) Reichstagssitzung v. 16. 2. 27 (Sten. Ber. S. 9014 D).
2) Archiv d. öffentl. Rechts n. F. Bd. 12 S. 442.

Steuereinkünfte usw., und dann durch sog. Doppelvorlage an den Reichstag bringen", weil er „nicht befugt" sei, „der Regierung ihr Finanzprogramm zu entwerfen und den Reichstag zu dessen Annahme einzuladen", so ist auch dies eine Forderung vernünftiger politischer Finanzpraxis, der man unbedenklich zustimmen muß, als rechtlich bindender Satz des heutigen Verfassungsrechts kann man sie aber nicht ansehen. Denn wenn auch die Aufstellung und Vorlage des Etatsentwurfes ein Monopol der Reichsregierung ist, so hindert das den Reichsrat doch nicht, diesen formellen Gesetzentwurf der Regierung entsprechend Art. 69 Abs. 1 RV. abzuändern und in veränderter Form an den Reichstag zu bringen; er bleibt ja immer Entwurf der Regierung, der Reichsrat nimmt nur in weiterem oder geringerem Maße abweichend Stellung dazu. Es ist daher unerfindlich, worauf Heckel seine Behauptung, der Reichsrat dürfe in solchem Fall abweichender Ansicht nur den Reichstag „in motivierter Erklärung zur sorgfältigen Prüfung der Frage auffordern, ob die Regierung, die das Budget vorgelegt hat, am Ruder bleiben" könne und „seinen Wunsch nach einem Kurswechsel" darlegen, sei aber „staatsrechtlich" nicht befugt, Aenderungen vorzuschlagen, stützen will. Trotz der großen finanzpolitischen Gefahren, die in diesem Abänderungsrecht des Reichsrats schlummern, namentlich wenn er die Ausgaben stark erhöht und sich dann mit einer lediglich formellen Deckung dieser Ausgaben durch übertriebene, nach der tatsächlichen Finanzlage nicht gerechtfertigte Steigerungen der Einnahmeschätzungen begnügt, sind also rechtlich seine dahingehenden Befugnisse nicht zu bestreiten. So hat er auch selbst stets an diesem seinem Recht, den Regierungsentwurf in Ausgabe und Einnahme abzuändern, festgehalten, ja bei Beratung des Etats 1927 dieses Recht insbesondere auch hinsichtlich der Einnahmeschätzungen gegenüber der abweichenden Ansicht des Vertreters des Finanzministeriums in einem ausdrücklichen und einstimmigen Beschluß festgestellt [1]).

bb) Gerade diese Auseinandersetzungen und Schwierigkeiten aber, zu denen bisher die gesamte Finanzpraxis des Reichsrats geführt hat, zeigen besser als theoretische Ueberlegungen, wie sehr der Reichsrat als ausgabenförderndes Organ anzusehen, wie wenig er seiner Zusammensetzung und seiner inneren Einstellung nach geeignet ist, auf Beschränkungen der Reichstagsbewillungen hinzuwirken. Das Gleiche gilt aber bezüglich der tatsächlichen Brauchbarkeit der ihm von der Verfassung und dem ihm zugedachten Kampf gegen die übertriebenen Ausgabesteigerungen des Reichstags gegebene Waffe der Zustimmungsverweigerung nach Art. 85 Abs. 4 RV. Auch in Fällen, wo er sich wirklich mit Rücksicht auf die Finanzlage des Reichs entschlösse, gegen Ausgabebewilligungen

---

1) Vgl. Niederschriften des Reichsrats 1926 § 747 S. 530; der Reichsrat stützte sich dabei auf ein Gutachten des Reichsjustizministeriums. Vgl. auch die Entgegnung des Abg. Merck auf die oben erwähnte Erklärung des Reichsfinanzministers in der Reichstagssitzung v. 16. 2. 27 (Sten. Ber. S. 9074 A).

des Reichstag anzugehen, würde die Stumpfheit dieser Waffe ihn einen Erfolg kaum erhoffen lassen. Bei seinem Ablehnungsrecht nach Art. 85 Abs. 4 und 5 der RV. besteht ja der empfindliche Mangel, daß dieses sein Veto im Gegensatz zu dem des preußischen Staatsrats durch wiederholten Reichstagsbeschluß unwirksam gemacht werden kann; allerdings nur mit Zweidrittelmehrheit. Aber diesem Erfordernis kann man ganz allgemein nicht viel Bedeutung beimessen. Die Opposition wird ja bei einem solchen Konflikt zwischen Regierung und Parlament nur in seltensten Fällen bereit sein, „der Regierung die Kastanien aus dem Feuer zu holen"[1]). Es kommt in den besonderen Verhältnissen des Reichs aber hinzu, daß zwischen Reichstag und Reichsrat, als den beiden nach verschiedenen Grundsätzen zusammengesetzten und innerlich verschieden eingestellten — der Reichstag mehr als Vertreter der einheitlichen Reichsinteressen, der Reichsrat mehr der Belange der Länder — höchsten Reichsorganen neben dem Reichspräsidenten, naturgemäß leicht ein gewisses Gefühl der Rivalität aufkommen kann. Da aber, wie die parlamentarischen Kämpfe der letzten Zeit auch in anderen Ländern — England, Frankreich, Amerika — lehren, die unmittelbar gewählten Volkskammern gerade bei Eingriffen eines anderen Staatsorgans in ihr Finanz- und Budgetrecht sehr empfindlich reagieren, so ist zu befürchten, daß schon aus solchen Gründen gefühlsmäßiger Rivalität, weil der Reichstag sich Eingriffe des Reichsrats in seine Finanzbefugnisse nicht gefallen lassen möchte, die Zweidrittelmehrheit verhältnismäßig leicht zustande kommt. Auch das hat die bisherige Praxis in jeder Hinsicht bestätigt.

Von den oben zitierten sieben Fällen, in denen der Reichsrat nach Art. 85 Abs. 4 RV. vorgegangen ist, waren eigentlich nur zwei Fälle für den Reichsrat erfolgreich: Der erste, als er im vorläufigen Etat für 1920 die 500 000 Mark für die Universität Frankfurt strich — hier überwies die Nationalversammlung den „Einspruch" am 20. Mai 1920 zwar noch dem Verfassungsausschuß[2]), da sie aber am 21. Mai bereits auseinander ging, blieb er unerledigt, die Position also endgültig beseitigt —, und der vierte Fall der Anwendung des Art. 85 Abs. 4, die Beanstandung von drei Posten im Etat 1922; hier gab der Reichstag bezüglich der zwei wichtigsten Positionen nach und hielt nur die dritte mit Zweidrittelmehrheit aufrecht[3]). In allen anderen Fällen war das Veto nahezu bedeutungslos, entweder weil der Gegenstand zu unbedeutend war und die Angelegenheit sich von selbst erledigte oder weil der Reichstag ohne weiteres seinen früheren Beschluß wirksam bestätigte. So wurde vom Reichstag gar nicht weiter behandelt die bei der zweiten Anwendung des Ablehnungsrechts beanstandeten

1) Höpker-Aschoff, Zwang zur Sparsamkeit, Königsb. Hartung'sche Zeitung v. 1. 2. 28 Nr. 53.

2) Sten. Ber. d. Nat.-Vers. S. 5715 A.

3) Sten. Ber. d. RT. I Wp. S. 8358 und 8520 C.

unbedeutenden Höherstufungen im endgültigen Etat für 1920 und ebenso blieb völlig unerledigt die Versagung der Zustimmung zur Neuschaffung zweier Stellen im vorläufigen Etat 1925, weil die Regierung selbst die beiden Stellen durch eine Ergänzungsvorlage in die endgültigen Etats für 1924 und 1925 aufnahm[1]).

In den drei übrigen Fällen aber, bei den Beanstandungen im dritten Nachtrag zum Haushaltsplan 1921 und insbesondere den weitgehenden Abstrichen im Etat 1925 und auch dem Etat 1926 hat der Reichstag ohne weiteres seine früheren Beschlüsse mit Zweidrittelmehrheit bestätigt[2]), nur wurde im Etat 1926 der zum zweiten Mal beanstandete „Reichskultusfonds" auf Grund von Verhandlungen zwischen Reichstag und Regierung nicht mehr aufgegriffen[3]). Die Aufbringung der qualifizierten Mehrheit bot so in den entscheidenden Fällen der Anwendung des Reichsratsvetos nie besondere Schwierigkeiten; ja beim Nachtrag zum Etat 1921 wurde die angefochtene Position, wie oben schon erwähnt, ohne jede Aussprache bestätigt. Und auch bei der zweiten Beratung der weitgehenden Beanstandungen der erhöhten Posten in den Etats 1925 und 1926 kam nicht nur die Zweidrittelmehrheit mühelos zustande, hier trat auch bei den Ausschußberatungen in mehreren Aeußerungen von Abgeordneten der verschiedensten Parteien jenes oben geschilderte Gefühl der Rivalität zwischen Reichstag und Reichsrat deutlich zu Tage, das eine Bestätigung des einmal gefaßten Beschlusses mit Zweidrittelmehrheit auch abgesehen von den sachlichen Gründen schon deshalb zustandekommen läßt, weil man den Eingriff des Reichsrats als unerwünschte Einmischung in eigene Rechte empfindet. So erklärte der sozialdemokratische Abgeordnete Hermann Müller, der spätere Reichskanzler, bei der Ausschußberatung der Beanstandungen im Etat 1925[4]), daß seine Fraktion zwar gegen einzelne Positionen schon wiederholt geäußerte Bedenken habe, daß sie jedoch „unter Aufrechterhaltung des früheren Widerspruchs allen vom Reichsrat widersprochenen Positionen in toto zustimmen werde, um damit das Praezedens zu schaffen und dem Reichsrat für die Zukunft vor Augen zu führen, daß der Reichstag gewillt sei, sein Etatsrecht in jeder Beziehung aufrecht zu erhalten". Und bei der Ausschußberatung der Erhöhungen im Etat 1926 erklärte nicht nur der deutschnationale Abg. D. Mumm[5]) anläßlich der wieder-

1) Ergänzung z. Haush.-Plan 1924 (Anl. V z. Drucks. II. Wp. Nr. 896 Kap. I Tit. 1) und zum Haush.-Plan 1925 (Anl. V a z. Drucks. II. Wp. 897 ebenda).

2) Vgl. Sitzung v. 26. 1. 22 (Sten. Ber. I. Wp. S. 5557 B), v. 8. 5. 26 (Sten. Ber. III. Wp. S. 7079 ff.) und v. 7. 7. 26 (Sten. Ber. III. Wp. S. 7858 D).

3) Allerdings nahm die Regierung selbst den umstrittenen Fonds von 1 Million in den Etat 1927 zunächst mit 500 000 Mark auf, — der Reichstag erhöte ihn wieder auf 1 Million — und setzte ihn in den Etat 1928 gleich mit 1 Million ein (Hpl. d. Reichmin. d. J. 1927 — Drucks. Nr. 2888 Anl. V — Kap. II Tit, 32 u. Entw. d. Hpl. f. 1928 (RT. Drucks. Nr. 3850, Anl. V) ebenda.

4) 153. Sitzung des Hauptasschusses v. 8. Mai 1926 (amtl. Niederschrift S. 2).

5) 166. Sitzung des Hauptausschusses v. 26. 6. 26 (amtl. Niederschrift S. 5).

holten Beanstandungen des Kultusfonds, solche „wiederholten Einsprüche gegen den klaren Willen des Reichstags" erschwerten es, die Rechte des Reichsrats zu vertreten, auch der Abgeordnete Cremer (Deutsche Volkspartei)[1] führte aus, der Reichsrat glaube anscheinend, „Beschlüsse des Reichstags durch Einsprüche[2]) illusorisch machen zu können, die aufs höchste befremden" müßten und machte den sozialdemokratischen Abgeordneten gewissermaßen einen Vorwurf daraus, daß sie anscheinend von „ihrer bisherigen Haltung gegenüber Einsprüchen des Reichsrats abgehen" und „einmal gefaßte Beschlüsse des Reichstags nicht mehr grundsätzlich aufrechterhalten wollten"; dies veranlaßte den preußischen Reichsratsbevollmächtigten Ministerialdirektor Sachs zu der Erklärung, er wundere sich, zu hören, daß „die Parteien sich einig seien, zusammenstehen zu müssen, um prinzipiell Beschlüsse des Reichsrats, die die Zustimmung nach Art. 85 Abs. 4 RV. versagten, zu beseitigen"; eine solche Auffassung richte sich gegen den Sinn der Verfassung. Nun ist das letztere sicher richtig; an der Tatsache aber, daß in weiten Kreisen des Reichstags eine solche Stimmung besteht, jeden Eingriff des Reichsrats gegen einmal gefaßte Beschlüsse grundsätzlich abzuwehren, läßt sich schon nach den wenigen genannten Aeußerungen kaum bezweifeln. Damit sinkt aber die praktische Bedeutung des Reichsratsvetos nach Art. 85 Abs. 4 noch viel mehr und das Gefühl, daß bei jeder Beanstandung von nennenswertem Umfang der Reichstag doch ohne weiteres mit einem durch Zweidrittelmehrheit wirksamen Bestätigungsbeschluß antworten wird, mag mit ein Grund dafür sein, daß der Reichsrat seit dem 31. März 1926 keinen Versuch mehr gemacht hat, der Ausgabeninitiative des Reichstags mit seinem spezifischen Abwehrmittel des Art. 85 Abs. 4 RV. entgegenzutreten.

cc) Ein weiterer empfindlicher Mangel scheint bei flüchtiger Betrachtung darin zu bestehen, daß das Verfahren nach Art. 85 Abs. 4 RV. nur für Erhöhungen im Etat selbst gilt, nicht für Initiativgesetze außerhalb des Etats, wie der entsprechende Art. 42 Abs. 4 der preußischen Verfassung. Doch kann man dies bei der heutigen Regelung nicht eigentlich annehmen. Denn mit der Möglichkeit, auch das Veto nach Art. 85 Abs. 4 gemäß Art. 74 zu ersetzen, nähert es sich in seiner praktischen Bedeutung — trotz der begrifflichen Steigerung zur positiven Zustimmung — allzu stark der des allgemeinen Einspruchsrechts, wie es dem Reichsrat gegenüber jedem Gesetzesbeschluß gegeben ist. So gewinnt tatsächlich der heutige Art. 85 Abs. 4 nur die Bedeutung, daß er auch für Erhöhungen im Etat, die praktisch mit dem das ganze Etatsgesetz aufhaltenden Einspruch nicht greifbar sind, ein diesem ähnliches Eingriffsrecht des Reichsrats schafft, daß er den Streit um diese Einzelpositionen aus der Etatsfeststellung im Ganzen ausscheidet und

1) a. a. O. S. 3 ff.

2) Daß es sich hier um keine „Einsprüche" im technischen Sinn handelt, hat in derselben Sitzung bereits Min.-Direktor Sachs betont.

in ein besonderes Verfahren abdrängt. So ist es auch schon richtig, wenn man erklärt, die Ausdehnung des Art. 85 Abs. 4 auf andere Finanzgesetze sei entbehrlich, weil diese Aufgabe der Isolierung hier wegfalle [1], ebenso auch wenn umgekehrt der Abg. Koch im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung die auf seinen Vorschlag zurückgehende Bestimmung des Art. 85 Abs. 5, die Ersetzbarkeit des ursprünglich absolut gedachten Vetos des Reichsrats durch Zweidrittelmehrheit des Reichstags, mit dem Hinweis darauf begründet, daß sonst der Reichstag doch einfach ein entsprechendes Initiativgesetz annehmen könne und gegen dieses doch auch nur der durch Zweidrittelmehrheit zu beseitigende Einspruch gegeben sei [2]. Aber diese Betonung der inneren Uebereinstimmung der in beiden Fällen getroffenen Regelung darf nicht etwa zu der Annahme verleiten, daß in beiden Fällen genügende, starke Schranken gegeben seien, sondern nur dazu, festzustellen, daß in beiden Fällen diese Schranken gegenüber der Ausgabeninitiative des Reichstags gleich mangelhaft, gleich unbedeutend sind. Der innere Zusammenhang der beiden Fälle zeigt aber ebenso, daß, wenn man bei Ausgabebeschlüssen überhaupt eine absolute Schranke einrichten will, diese dann notwendigerweise — wie es auch in Preußen geschehen ist — auf alle Arten von Ausgabebeschlüssen ausgedehnt werden muß.

Mit der verhältnismäßig geringen praktischen Bedeutung des Reichsratsvetos uud der dadurch begründeten schwachen Stellung der auf den Reichsrat angewiesenen Regierung sinkt natürlich auch der praktische Wert derjenigen Schranken im Reich, die indirekt durch Erzielung weitgehender Sparsamkeit schon bei der Regierungsinitiative die Grundlage für eine umfangreiche einschränkende Tätigkeit des Reichsrats und damit eine entsprechende Hemmung des Parlaments selbst abgeben könnten; wir meinen den Grundsatz des § 17 RHO., nur dringend nötige Ausgaben in den Etat aufzunehmen, und insbesondere den gestärkten Einfluß des Reichsfinanzministers. Zwar ist gerade diese Hervorhebung des Finanzressorts in ihrer im Reich getroffenen Gestaltung, dem fast diktatorischen Einfluß von Finanzminister und Reichskanzler in allen finanziell bedeutsamen Angelegenheiten, zur Erfüllung ihres unmittelbaren Zweckes, die Drosselung übertriebener Ausgabewünsche der Verwaltungen und der Sicherung einer möglichst sparsamen und von einheitlichen Gesichtspunkten getragenen verwaltungsmäßigen Aufstellung des Etats durchaus geeignet [3]) und hat sich sicher auch in der

1) Heckel, Archiv d. öffentl. Rechts n. F. Bd. 12 S. 453 ff. Braun S. 74.

2) Prot. d. Verf.-Ausschusses S. 171.

3) Es ist abwegig, wenn Glum (S. 43 ff.) diese Hervorhebung des Reichskanzlers und des Finanzministers als Verstoß gegen die „kollegiale" Organisation der Reichsregierung nach der Weimarer RV. und dem Sinn des parlamentarischen Systems überhaupt bekämpft. Einmal müssen bei der dringenden Notwendigkeit, mit allen Mitteln auf eine sparsame Finanzgebarung hinzuarbeiten, solche rechtstheoretischen Erwägungen zurücktreten; dann aber herrscht in der Verfassung durchaus nicht allein das Kollegialsystem der Regierung, vielmehr betont z. B. Art. 56 Satz 1: Der Reichs-

Praxis in dieser Hinsicht bewährt; zahlenmäßig läßt sich dies allerdings kaum belegen [1]), zumal man auch hier annehmen muß, daß die Stärke des heilsamen, ausgabenhemmenden Einflusses des Finanzministers dem Kabinett und der Verwaltung gegenüber weniger auf der tatsächlichen Anwendung seines Widerspruchsrechts gegen Kabinettsbeschlüsse, als vielmehr allein schon auf der Tatsache des Bestehens eines solchen Rechts und der Möglichkeit seiner Anwendung bei Ablehnung einer Ausgabe durch den Finanzminister beruht.

Dem Reichstag selbst und seiner Ausgabeninitiative gegenüber aber kann sich diese rechtliche Wirkung der Stärkung seines Einflusses kaum auswirken. Hier beschränkt sich dieser im wesentlichen auf einen solchen moralischer Art, die Wirkung seiner persönlichen Ueberzeugungskraft, die allerdings auch hier durch die Betonung seiner besonderen Verantwortung für die Gesundheit der Reichsfinanzen erheblich gestärkt wird. Darüber hinaus ist es ihm hier aber im Gegensatz zu den preußischen Verhältnissen kaum möglich, mittelbar auf dem Weg über die Stellungnahme der Regierung einen rechtlichen und tatsächlich wirkenden Einfluß auf die Ausgabengebarung des Reichstags auszuüben. Dazu ist die eigene Stellung der Regierung zu schwach; hat sie doch weder selbst wirksame rechtliche Befugnisse gegenüber der Ausgabeninitiative des Reichstags, noch das ihr hier als Stütze gewährte Reichsratsveto das nötige Maß von rechtlicher und praktischer Wirksamkeit.

b) Wiederholung der Beschlußfassung mit Zweidrittelmehrheit auf Verlangen der Regierung.

Ganz ähnlich ist die praktische Bedeutung des Systems, bei dem der Regierung selbst das Recht zugesprochen wird, gegen einen Ausgabebeschluß Widerspruch zu erheben, und so dessen Wiederholung mit

---

kanzler bestimmt die Richtlinien der Politik, sehr stark die Stellung des Reichskanzlers als eine Art „Premierminister" (Schmitt, Verf. Lehre S. 346). Wenn dieses Element in letzter Zeit bei Bildung der Koalitionsregierungen zurückgetreten ist, so berechtigt das noch nicht dazu, Maßnahmen, die im Sinne einer Stärkung des Reichskanzlers oder der eines bestimmten Ressorts liegen, als gegen die Verfassungsideen verstoßend zu bezeichnen.

1) Bezeichnend ist jedoch das ständige Zurückgeben der eigenen Reichsausgaben in den letzten Reichsetats trotz steigender Endsummen infolge erhöhter Reparationen und Länderüberweisungen (außer den Kosten der Finanzverwaltung u. d. Schuldentilgung blieben dem Reich 1926 2,58, 1927 2,28, 1928 1,72 Milliarden (Aufst. i. Entwurf z. Hpl. 1928, RT. Drucks. III Wp. Nr. 3854 S. 99). Ebenso bezeichnend ist die günstige Wirkung der entsprechenden Vollmachten des Reichsfinanz-Min. bei d. Ausf. d. Etats, insebs. des ihm in § 8 d. Etatsgesetzes für 1928 gewährten Rechts, die weitere Verwendung der übertragbaren Reste aus den Vorjahren nach dem 1. 4. 28 zu sparen: Konnten doch auf Grund dieser Vollmacht auf einen Schlag 129 Mill. endgültig gestrichen werden, die zus. mit 47 Mill. Steuerüberschuß von 1927 als Abschlußergebnis des Jahres 1927 im Gesamtbetrag von 176 Millionen an den ungedeckten Anleihebedarf abgeschrieben wurden (Uebersicht des Reichfinanzministers vom 9. 6. 28 — RT.-Drucks. IV. Wp. Nr. 14 S. 1—3. — und „Der deutsche Volkswirt" 1928 Nr. 36 S. 1215 f.). Vgl. auch oben S. 4 Anm. 1.

Zweidrittelmehrheit zu erzwingen, des Systems, wie es Anhalt und Schaumburg-Lippe für außeretatsmäßige Ausgabebewilligungen — beim Etat verlangen sie unbedingte Zustimmung der Regierung — und vor allem Bayern und Württemberg für die parlamentarische Ausgabenmehrung bei der Festsetzung des Haushaltsplans vorsehen. Zwar ist hier erforderlichenfalles die Geltendmachung des Beanstandungsrechts im Gegensatz zum Reichsratsveto ohne weiteres gesichert, da es in die Hand der verantwortlichen Regierung selbst gelegt ist; aber für die praktische Wirkung gilt dasselbe, was wir schon beim Reichsratsveto hinsichtlich des Erfordernisses der Zweidrittelmehrheit gesagt haben. Auch hier liegt praktisch die Schwäche der so fest aussehenden Schranke vor allem darin, daß bei der zweiten Beratung und der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit ja die Opposition meist den Ausschlag gibt und sie nicht daran denkt, im Interesse der von ihr bekämpften Regierung und ihrer Finanzpolitik eine Ausgabebewilligung, zumal wenn sie einen populären Zweck verfolgt, zu Fall zu bringen. Also auch hier nur ein sehr schwacher Schutz.

Noch mehr verliert er an Verläßlichkeit, wenn statt der Zweidrittelmehrheit nur die der gesetzlichen Mitgliederzahl — in Hamburg für alle Ausgabebeschlüsse, in Thüringen für Erhöhungen im Etat, in Bremen für Ausgaben außerhalb des Etats bei Widerspruch der Finanzdeputation, während innerhalb der Etatsfeststellung dieser die Bewilligung ganz ausschließt, — vorgesehen ist oder wenn bei der zweiten Beratung gar einfache Mehrheit genügt, wie bei außeretatsmäßigen Ausgabebeschlüssen in Mecklenburg-Schwerin und Lippe, — beide Male in auffallendem Gegensatz zur obligatorischen Zustimmung der Regierung bei Erhöhungen im Etat — in Bayern, Württemberg und Thüringen und bei allen Ausgabebeschlüssen in Sachsen und Braunschweig. Diese „Schranke" ist so unbedeutend, daß sie sich praktisch kaum von dem Zustand rechtlich unbeschränkter Ausgabeninitiative (Hessen, Baden, Mecklenburg-Strelitz) unterscheidet.

c) Andere Maßnahmen ohne selbständige Bedeutung; insbesondere das Prinzip der entsprechenden Einnahmedeckung.

Was aber sonst im Reich und in den Ländern außer diesen vorwiegend verfassungsmäßigen Hemmvorschriften an Schranken besteht, ist ebenso wenig von wesentlicher Bedeutung. Daß die Stärkung der Stellung des Finanzministers dem Parlament gegenüber nur ergänzende Bedeutung hat, wenn sie sich seinem Ausgabewillen gegenüber an irgend ein anderes starkes Organ anlehnen kann, haben wir schon bei Behandlung der Ablehnungsbefugnisse von Staatsrat und Reichsrat gesehen. Dasselbe gilt natürlich von sonstigen Bestimmungen, soweit sie eine sparsame Aufstellung des Etats gewährleisten und auf diesem Wege die

Ausgabeninitiative auch des Parlaments hemmen sollen, wie etwa die allgemeine Sparbestimmung in § 17 RHO., und erst recht von dem seiner Natur nach nur beratenden Einfluß des Reichssparkommissars und des Rechnungshofs. Aber auch die Geschäftsordnungsbestimmungen der Parlamente können in ihrer heutigen Gestalt, wenn sie lediglich Ausschußberatung und dreimalige Lesung verlangen, nur insofern segensreich wirken, als sie unüberlegte Beschlüsse, stimmungsmäßige Ueberrumpelungen der Mehrheit verhindern. Eine wirkliche Schranke gegen eine verantwortungslose Ausgabensteigerung durch das Parlament bilden sie heute nicht.

Es bleibt daher nur noch eine Maßnahme zur Beschränkung der parlamentarischen Ausgabeninitiative auf ihre praktische Wirksamkeit hin zu prüfen, die Bestimmung des Art. 66 preuß. Verfassung und § 57 der thür. Verfassung, die den Grundsatz der entsprechenden Einnahmedeckung beschlossener Ausgaben, wie er sich für jede Etatsfeststellung und die dabei bewilligten Ausgaben ohne weiteres aus der Natur dieses Finanzplans ergibt, auch für solche Ausgabebewilligungen einführen, die außerhalb der Etatsfeststellung vorgenommen werden. Dabei aber müssen wir zunächst noch auf die praktische Bedeutung des Grundsatzes von der Notwendigkeit entsprechender Einnahmedeckung bei der Etatsfeststellung überhaupt eingehen.

Wir haben schon oben, als wir das Bestehen dieser „Schranke" der Ausgabeninitiative erwähnten, darauf hingewiesen, daß es sich hier eigentlich nicht um eine festbestimmte, rechtlich erfaßbare Schranke der Finanzgebarung handelt, sondern nur um einen Grundsatz jeder gesunden Finanzwirtschaft, der aber vom Parlament in der Praxis mehr oder weniger gewissenhaft beachtet werden kann, ebenso wie der allgemeinere Grundsatz, daß die Ausgabenbewilligungen der Parlamente überhaupt die finanzielle Kraft des Staates nicht übersteigen dürfen, ohne daß die rechtliche Möglichkeit besteht, das Parlament zur strengen Beachtung dieses Grundsatzes einer entsprechenden Einnahmedeckung und zwar einer tatsächlichen materiellen Deckung durch wirklich zu erwartende Einnahmen zu zwingen.

So läßt sich nicht verkennen, daß der Zwang, bei der Etatsaufstellung die Gesamtsumme der Ausgaben mit den wirklich vorhandenen Einnahmen ins Gleichgewicht zu bringen, oder die Vorschrift, eine solche gleichzeitige Gegenüberstellung entsprechender Einnahmen auch außerhalb des Etats vorzunehmen, in normalen Zeiten und bei einem seiner Verantwortung für die Staatsfinanzen bewußtem Parlament tatsächlich eine erhebliche und wichtige Schranke für dessen Ausgabebewilligungen abgeben.

Aber sie bilden nicht ausnahmslos eine Schranke der parlamentarischen Bewilligungen, auch nicht auf dem Gebiet, auf dem sie überhaupt nur gelten — beim Etat und in den besonders gesetzlich geordneten Fällen — und sie geben dort, wo sie eine Schranke bilden, keine verläßliche.

Nicht wirksam wird der Grundsatz von der notwendigen Deckung der Einnahmen für eine Beschränkung der Ausgaben dort, wo zwar seine speziellen Forderungen erfüllt werden — das materielle Gleichgewicht zwischen Einnahme und Ausgabe hergestellt wird, aber trotzdem die Ausgabewilligungen über das im Interesse der Staats- und Volkswirtschaft gebotene Maß hinausgehen, wenn nämlich die Einnahmedeckung durch tatsächliche Ueberspannung der Einnahmeseite, durch ungesundes Hinaufschrauben der tatsächlichen Steuereinnahmen erreicht wird. Das kann so geschehen, daß das Parlament zur Deckung seiner beschlossenen Ausgaben die Steuersätze übermäßig erhöht; diese Gefahr wächst vor allem, wenn ihm Steuerarten zur Ausnützung zur Verfügung stehen, die die von seiner Mehrheit vertretenen Bevölkerungskreise nicht in erster Linie berühren. Ein solches Vorgehen eines Parlaments ist allerdings heute bei uns kaum zu befürchten, weil die Steuern allgemein das höchstmögliche Maß erreicht haben. Immerhin haben wir in den letzten Jahren, namentlich in verschiedenen Gemeinden, wiederholt gesehen, wie unvernünftige Ausgabenbewilligungen zu außerordentlicher und ungesunder Ueberspannung der Kommunalsteuern führten und dabei hat sicher in manchen Fällen auch der Umstand mitgewirkt, daß sich die Steuererhöhungen der Kommunen zwangsläufig in erster Linie bei den Realsteuern auswirken mußten, die nur bestimmte Bevölkerungskreise, die in der Gemeindevertretung vielleicht nicht allzu stark vertreten waren, trafen. Vor allem aber versagt schon in dieser Hinsicht die „Schranke" des Deckungszwanges, wenn die Steuersätze und das Steueraufkommen aus irgend welchen normalen Gründen bereits eine dem Volkseinkommen nicht mehr entsprechende Höhe erreicht haben und das Interesse der Volkswirtschaft notwendig eine Steuersenkung verlangt; hier kann es leicht dazu kommen, daß, da die Steuersätze übermäßig hoch sind, die Einnahmedeckung ohne weiteres auch noch bei Ausgaben möglich ist, die bereits die finanzielle Kraft des Landes übersteigen. Der Zwang, die Ausgaben durch entsprechende Einnahmen auszugleichen, braucht dann nicht zu der im allgemeinen Finanzinteresse notwendigen Ausgabenbeschränkung zu führen, sondern macht u. U. lediglich die notwendige Steuersenkung unmöglich. So haben wir auch bei uns in Deutschland in der letzten Zeit, namentlich in den ersten Jahren nach der Stabilisierung gesehen, wie das Prinzip einer materiellen Einnahmedeckung der Staatsausgaben eingehalten werden konnte und doch die Ausgaben ein weit über den bei Berücksichtigung der gesamten Finanzlage der Volkswirtschaft zulässigen Umfang hinausgehendes Maß annahmen. Infolge der zur Währungsstabilisierung notwendigen drakonischen Steuermaßnahmen von 1923 und Anfang 1924 hatten die Steuersätze eine außerordentliche, nur für eine kurze Uebergangszeit tragbare Höhe erreicht; seit 1925 wurden sie schrittweise abgebaut und auch heute befinden wir uns noch auf diesem Stand, der weiteren Steuerabbau dringend wünschen läßt. In solchen Zeiten anormal hoher Steuersätze versagte aber jeder aus-

gabenhemmende Einfluß des Deckungszwanges; die hohen Steuern brachten zusammen mit der Besserung der wirtschaftlichen Lage der öffentlichen Verwaltung allgemein so hohe Einnahmen, daß in weitem Umfange Ausgaben möglich und bewilligt wurden, die besonders in den damaligen Krisenzeiten, die im Interesse des beginnenden Wiederaufbaus einer stabilen Wirtschaft besondere Sparsamkeit auch der öffentlichen Hand verlangt hätten, unbedingt hätten unterbleiben müssen. Ein Beispiel dafür, in welch unerwartet hohem Maße damals das Steueraufkommen stieg und wie trotzdem diese unvorhergesehenen Einnahmen fast sämtlich verwirtschaftet wurden, zeigt die Entwicklung des Reichsetats 1924, der im Entwurf in Einnahme und Ausgabe mit rd. 6 Milliarden, im Haushaltsgesetz in Einnahme mit 6,67 und in Ausgaben mit 6,27 und in der vorläufigen Haushaltsrechnung, also dem Niederschlag der tatsächlichen Finanzgebarung mit einer Einnahme von 8,4, aber auch einer Ausgabe von 7,9 Milliarden abschloß [1]).

Bildet aber in normalen Zeiten das Prinzip der adäquaten Einnahmedeckung beschlossener Ausgaben eine Schranke für deren Ueberspannung, so ist auch hier die Schranke in der Praxis nicht verläßlich.

Zwar wird ein verantwortungsbewußtes Parlament es im Interesse der Staatsfinanzen mit dem Erfordernis, daß für alle in den Etat eingestellten Ausgaben auch entsprechende sichere Einnahmen vorhanden sind, sehr genau nehmen und, wenn es auf der Einnahmeseite die Grenzen des Möglichen erreicht sieht, zu einer notwendigen Drosselung seiner Ausgabebewilligungen kommen. Aber ein Parlament, das so arbeitet, nimmt es auch mit dem allgemeinen Grundsatz genau, daß eben nie die Ausgabebewilligungen die Finanzkraft des Staates übersteigen dürfen, sei es, daß ihre Einnahmedeckung im speziellen Fall gefordert ist oder nicht. Hier kann das Prinzip der Einnahmedeckung eine besondere „Schranke" der Ausgabeninitiative nicht mehr bilden. Seine praktische Bedeutung liegt nur darin, daß es — in heilsamer Weise — den Blick der verantwortlichen Organe bei der Ausgabengestaltung stets zwingend auf die Gesamtlage der Finanzen, auf die vorhandenen Mittel lenkt.

Will aber ein Parlament aus Gründen, die staats- und finanzpolitisch nicht zu rechtfertigen sind, Ausgaben beschließen und läßt es sich dabei von der Rücksicht auf die Staatsfinanzen allgemein von einer übertriebenen Ausgabeninitiative nicht abhalten, so wird es auch die „Schranke", die ihm in der Forderung der Einstellung entsprechender Einnahmen geboten ist, praktisch zu umgehen wissen. Denn es entsteht dann die große Gefahr, daß das Parlament zwar formell diesem Prinzip genügt, den Etat äußerlich zum Balancieren bringt, aber nur mit Hilfe übertrieben hoher und tatsächlich nicht gerechtfertigter Einnahmeschätzungen; materiell fehlt dann ein Ausgleich. Zwar haben die deutschen Parlamente es bisher im allgemeinen mit der tatsächlichen Deckung der von ihnen

1) Bredt, Etatrecht S. 34.

beschlossenen Ausgaben ernst genommen und ihre Etats auch materiell ausgeglichen — sie konnten das auch, weil namentlich in früheren Jahren, wie wir gesehen haben, das Steueraufkommen eine weitgehende Ausgabesteigerung bei normaler Deckung möglich machte —, im Gegensatz z. B. des französischen Parlaments, das in weitem Umfange eine solche innerlich unwahre Finanzgebarung geübt hat[1]). Aber wir haben bereits gesehen, wie sich auch bei uns vor allem im Reichsrat schon Ansätze zu solchen Methoden in unangenehmer Weise bemerkbar gemacht haben; und auch dem Reichsparlament selber ist die Uebung nicht fremd. So hat z. B. bei Beratung des schon mehrfach erwähnten zweiten Nachtrags zum Etat 1926 der Haushaltsausschuß zur Deckung der in der zweiten Lesung und der Ausschußberatung um 138 Millionen erhöhten Nachtragsbewilligung kurzerhand die Steuerschätzung auf 227 Millionen erhöht, obwohl der Finanzminister schärfsten Widerspruch erhob und als äußerste Grenze eine Schätzung von 200 Millionen ansah. Nur seinem energischen Auftreten gegen solche willkürlichen Schätzungen, die „nur dem Deckungsbedürfnis entspringen, aber in Wirklichkeit ein verschleiertes Defizit darstellen", gelang es die Ausgabenerhöhungen von 138 auf 104 Millionen herabzudrücken, sodaß die Einnahmeschätzungen im Rahmen der von ihm angegebenen Grenzen blieben[2]).

Rechtlich aber läßt sich gegen solche Verletzung des Grundsatzes der materiellen Einnahmedeckung nichts ausrichten; noch weniger als dem Reichsrat, kann man dem Parlament selbst das förmliche Recht bestreiten, den Etat nach seiner Ueberzeugung zu gestalten und auch Einnahmeschätzungen, die es als zu niedrig ansieht und zur Deckung weiterer Ausgaben erhöhen zu können glaubt, auch über den Entwurf der Regierung hinaus zu steigern. Ueberschreitet es dabei das Maß des nach objektiven Schätzungen Zulässigen, so verletzt es zwar materiell ein grundlegendes Prinzip einer geordneten Finanzwirtschaft, formell aber hält es sich innerhalb seiner Zuständigkeiten und es ist, wenn nicht andere, unabhängige Schranken gegen eine übertriebene Ausgabengebarung solchen Mißbrauch verhindern, kaum möglich, das Parlament zur Einhaltung des materiellen Grundsatzes zu zwingen. Es handelt sich ja um Schätzungen, deren Grenzen flüssig sind; und wenn das Parlament erklärt, es sehe die Einnahmeposten der Regierung als zu niedrig an, es glaube auf Grund der ganzen wirtschaftlichen Lage höhere Einnahmen erwarten zu können, so wird man ihm, wenn es auch tatsächlich die Grenzen einer berechtigten Schätzung überschreitet, dies bei deren rein subjektiver Natur kaum mit Bestimmtheit entgegenhalten können.

Das formelle Recht zu solch abweichender Gestaltung auch der Einnahmeschätzungen ergibt sich allgemein aus der Zuständigkeit des

---

1) Jèze S. 286 ff., Neumark, Frankf.-Ztg. 1926 Nr. 191.
2) Vgl. RT.-Sitzung v. 15. 12. 26, insbes. d. Ausf. des Reichsfinanz.-Min. Dr. Reinhold — Sten. Bericht S. 8552.

Parlaments zur endgültigen Feststellung des Etats. War es schon im alten Recht an diesem „Verwaltungakt" der Budgetfeststellung in vollem Umfang beteiligt, auch bei der Festsetzung der Einnahmenseite — freilich nicht in der Art einer periodischen „Einnahmebewilligung" nach französisch-belgischem Muster, sondern lediglich in der Form einer „Schätzung" —, so ist dieses formelle Recht, die Einnahmedispositionen zu ändern, bei seinem heutigen überwiegenden, ja allein ausschlaggebenden Einfluß auf das Budget, nicht zu bestreiten. Allerdings folgert Heckel [1]) auch hier beim Parlament selbst, ebenso wie beim Reichsrat, aus dem Monopol der Regierung zur eigentlichen Budgetinitiative, zur Einbringung des Etatsentwurfs als solchen, die Unzulässigkeit einer Erhöhung von Einnahmeschätzungen in größerem Umfang durch das Parlament, speziell den Reichstag. Er dürfe die Regierungsvorlage nicht „grundlegend" ändern und sie so der „Regierung auferlegen". Das sei eine „verfassungswidrige Verschiebung der Gewalten", da damit das Parlament die politische Führung an sich reiße und der Regierung das finanzielle Regierungsprogramm diktiere. Und da bei erheblichen Veränderungen der Steuerschätzungen auf der Einnahmenseite und bei Einfügung entsprechend hoher Neuausgaben auf der Ausgabenseite eine solche „Umstürzung des Regierungsprogramms" vorliege, sei dies verfassungswidrig und unzulässig. Aber auch hier müssen wir Heckel entgegenhalten, daß die von ihm entwickelten Grundsätze zwar als politisches, staatswirtschaftliches Programm nur zu begrüßen sind, daß aber das geltende Verfassungsrecht nicht den geringsten Anhalt für eine solche Auslegung gibt. Gewiß hat die Regierung den Etat aufzustellen und einzubringen, aber festgestellt wird er doch in Form des Gesetzes, also heute in erster Linie vom Reichstag und dieser kann ihn soweit ändern, als nicht, wie in Art. 85 Abs. 4 RV., besondere Schranken gesetzt sind. Glaubt die Regierung, den abgeänderten Entwurf nicht durchführen zu können, so ist es an ihr, die Verantwortung abzulegen und zurückzutreten, nicht aber ist der „Reichstag staatsrechtlich verpflichtet, nachzugeben". Wie Heckel insbesondere die ausdrückliche Anerkennung der Ausgabeninitiative nach Art. 85 Abs. 4 mit seinen Anschauungen, der Reichstag dürfe auch Ausgabeerhöhungen über ein bestimmtes Maß nicht vornehmen, in Einklang bringen will, ist nicht einzusehen.

Freilich könnten und müßten in solchem Fall im Reich und in Preußen Reichsrat und Staatsrat eingreifen und gegen ein in Wahrheit nicht ausgeglichenes Budget ihr Einspruchs- und Ablehnungsrecht geltend machen. Ob sie damit dem Mißbrauch des Budgetrechts durch den Reichstag steuern, hängt dann von der Stärke dieser, außerhalb der „Schranke" des Deckungszwanges bestehenden Sicherheitsvorrichtung ab. Der behandelte Grundsatz selbst aber hat im Ernstfall keine selbstständige Bedeutung.

---

1) Archiv d. öffentl. Rechts n. F. Bd. 12 S. 440 ff.

Genau dasselbe gilt aber auch für die Ausdehnung dieses Prinzips auf außeretatsmäßige Ausgabenbeschlüsse. Der damit geschaffene Zwang für das Parlament, auch hier immer die allgemeine Finanzlage und die vorhandenen Einnahmen im Auge zu behalten, mildert die in diesen außeretatsmäßigen Beschlüssen ruhenden besonderen Gefahren erheblich; aber einen sicheren Schutz gegen übermäßige Ausgaben bieten die betreffenden Bestimmungen der preußischen und thüringischen Verfassung nicht. Sie können insbesondere allein, ohne starken Schutz durch andere Sicherungen, wie er in Preußen allerdings im Staatsrat gegeben ist, nicht die tatsächliche Bereitstellung einer wirklichen materiellen Deckung gewährleisten. Zwar brauchen wir nicht so weit zu gehen wie Arndt, Waldecker und Braun[1]), die in diesen Verfassungsbestimmungen lediglich den Ausspruch eines „politischen Programms" ohne jede rechtliche Bedeutung sehen. Dagegen spricht Wortlaut und Sinn der Bestimmung. Denn wenn gesagt wird, die Beschlüsse „müssen zugleich bestimmen", wie die Mehrausgaben zu decken sind, so wollte man doch offenbar dem Landtag die Aufnahme einer solchen Deckungsbestimmung zur positiven Pflicht machen[2]). Ein Ausgabebeschluß, in dem sie überhaupt fehlt, würde daher in Preußen und Thüringen mangels einer „verfassungsmäßigen Voraussetzung seiner Wirksamkeit"[3]) ungültig sein, bezw. zur Gültigkeit den Voraussetzungen einer Verfassungsänderung genügen müssen[4]). Das wird aber kaum einmal vorkommen; irgend eine Deckung wird der Landtag entsprechend der Verfassungsbestimmung schon angeben. Die Frage ist nur, ob es eine wirkliche materielle Deckung ist. Und wenn auch die beiden Verfassungsbestimmungen ihrem Sinn nach diese wirkliche Deckung im Auge haben können, so können auch sie diese ihre wichtigste Forderung im praktischen Einzelfall nicht gewährleisten. Denn auch hier handelt es sich ja bei der vom Landtag beschlossenen Deckung meist um irgend welche Steuerschätzungen, deren sachliche Richtigkeit von der Regierung zwar bestritten, aber deren Unzulässigkeit von ihr rechtlich nicht geltend gemacht werden kann. Auch hier kann die Beachtung des materiellen Sinnes dieser Verfassungsbestimmungen nur durch das Eingreifen anderer Sicherungen gegen übertriebene Ausgabebeschlüsse gewährleistet werden. Eine selbständige Bedeutung haben also auch sie bei unverantwortlicher Ueberschreitung der Initiativbefugnisse durch das Parlament nicht.

II. Notwendigkeit einer wirksamen Schranke auch in Deutschland.

So haben wir gesehen, daß nur in Preußen und einigen wenigen norddeutschen Kleinstaaten — auch bei diesen nur zum Teil allgemein,

---

1) Kommentare von Arndt zu Art. 66 und Waldecker zu Art. 66, Braun, Archiv f. öffentl. Recht Bd. 6 S. 86/87.

2) So Giese-Volkmann Anm. 3 zu Art. 66; Vogels Anm. II zu Art. 66, auch wohl Hatschek, Staatsrecht II S. 237.

3) Giese-Volkmann a. a. O.

4) Vogels a. a. O.

bei anderen nur hinsichtlich der Erhöhungen im Etat — wirksame Schranken gegenüber der Ausgabeninitiative der Parlamente bestehen, daß solche aber in der großen Mehrzahl aller Länder und vor allem im Reich trotz zahlreicher Ansätze und Hemmungsvorschriften tatsächlich fehlen. Und doch ist auch bei uns, gegenüber der Bewilligungsfreudigkeit der deutschen Parlamente, heute eine solche wirksame Schranke allgemein dringend nötig. Alle die Gefahren und Schäden, die, wie wir im Anfang gesehen haben, namentlich in parlamentarisch regierten Staaten den öffentlichen Finanzen und der gesamten Staatswirtschaft aus einer ungehemmten parlamentarischen Ausgabeninitiative drohen und die sich in Frankreich und Amerika in gefährlichstem Maße eingestellt haben, sind auch bei uns in weitem Umfang vorhanden.

Denn auch in unseren Parlamenten des Reichs und der Länder besteht die große Versuchung für die ausschlaggebenden Parteien, in ihrem politischem Streben die öffentlichen Ausgaben zu steigern, ohne die nötige Rücksicht auf die finanzielle Gesamtlage zu nehmen. Auch sie lassen allzu leicht einseitige Parteiinteressen, ja das Agitationsbedürfnis der verantwortungsvollen Sorge für die gesunde Entwicklung der öffentlichen Finanzen vorgehen, ganz abgesehen davon, daß ein großer Teil ihrer Mitglieder oft nur mangelhaft die Auswirkungen der Ausgabenbeschlüsse auf die Staatsfinanzen übersieht.

1. So zeigt z. B. die Praxis des wichtigsten deutschen Parlaments, des Reichstags, in den letzten Jahren eine Betätigung der parlamentarischen Ausgabeninitiative, die in ihrem Umfang bei unseren bedrohten finanziellen Verhältnissen außerordentlich bedenklich ist und nicht nur die schärfste Kritik der verantwortlichen Regierungsstelle, der jeweiligen Reichsfinanzminister, herausgefordert hat, sondern auch im Reichstag selbst immer mehr warnende Stimmen hat laut werden lassen.

Für die ersten Jahre nach der Stabilisierung der Währung (1924 und 1925) läßt sich allerdings die Auswirkung der Ausgabeninitiative des Reichstags zahlenmäßig kaum bestimmen, weil bei der damaligen Uebung, die Etats erst lange nach Beginn, ja erst nach Ablauf des Rechnungsjahres festzustellen [1]) und sich vorher mit vorläufigen, durch zahlreiche Ergänzungen abgeänderten Haushaltsregelungen zu behelfen, die Regierung Ausgabebeschlüsse aus der Initiative des Reichstags heraus nachher gewöhnlich selbst in einen ihrer zahlreichen Ergänzungsvorschläge hineinarbeitete, sodaß sich kaum übersehen läßt, was an vorgenommenen Bewilligungen auf Regierungs- und was auf Parlamentsinitiative zurückgeht. Jedoch wird nirgends bestritten und es kann auch nicht bestritten werden, daß die, in den ersten Jahren nach der Stabilisierung — wie erwähnt — so reichlich einkommenden Steuern alle Parlamente, vor

1) Der endgültige Etat für 1924 wurde festgestellt erst am 10. 8. 1925 (R. G. Bl. II S. 739), der von 1925 erst am 30. Januar 1926 (R. G. Bl. II 103). Vgl. im Einzelnen Bredt, Etatrecht S. 33 ff.

allem auch den Reichstag zu einer stark übertriebenen und der allgemeinen Finanzlage nicht mehr entsprechenden Betätigung seines Bewilligungsrechts bei den Etatsfeststellungen, besonders aber auch bei der Beschlußfassung über Ausgabengesetze außerhalb des Etats verleitet haben. So muß man annehmen, daß auch in den schon erwähnten Steigerungen der Ausgaben im Etatsjahr 1924 von 6 Milliarden im Regierungsentwurf, auf rund 6,3 Milliarden im festgestellten Entwurf und auf 7,9 Milliarden in der Hauhaltsrechnung ein großer Teil von Bewilligungen steckt, die auf die eigene Initiative des Reichstags zurückgehen. Nun waren diese ersten Jahre nach der Inflation jedoch für die öffentliche Finanzwirtschaft durchaus anormal und man kann gegenüber den Ausgabebewilligungen dieser Zeit einwenden, daß, wie jedem Privatmann, auch den öffentlichen Stellen damals das Gefühl für eine peinliche Ordnung in den Finanzen, insbesondere für die tatsächliche Höhe der beschlossenen Summe in etwa geschwunden war. Das Bedenkliche aber ist, daß auch später in ruhigeren Verhältnissen, der Drang des Reichstags, die Ausgaben im Etat und außerhalb seiner Feststellung von sich aus dauernd zu steigern, nicht aufhörte. So erhöhte er z. B. die Ausgaben im Entwurf zum Etat 1926 um rund 200, zum Etat 1927 um über 600 Millionen; den zweiten Nachtragsetat für 1926 gegenüber dem Entwurf trotz der auf dringende Vorstellungen des Reichsfinanzministers erfolgten Abstriche an den Ausschußbeschlüssen noch immer über 100 Millionen Mark [1]), und dies alles in einer Zeit, wo die auf der Volkswirtschaft lastenden finanziellen Sorgen größte Sparsamkeit auch der öffentlichen Stellen gefordert hätte, und obwohl man doch annehmen muß, daß auch die Regierungsentwürfe alle wirklich dringenden Bedürfnisse des Reichs berücksichtigt haben.

Auf das Ausmaß der Ausgabebeschlüsse außerhalb des Etats aber wirft der Umstand ein bezeichnendes Licht, daß der Reichsfinanzminister sowohl bei der Begründung des oben erwähnten Nachtragsetats für 1926 mit seinen 801 Millionen und des mit dem Etat 1928 zusammen behandelten Nachtragsetats für 1927 mit seinen 591 Millionen [2]) sich einfach darauf berufen konnte, daß diese Entwürfe „zum weitaus größten

---

1) Der Etat 1926 schließt in Ausgabe nach dem Entwurf ab mit insges. 7419, nach dem Etatsgesetz v. 31. 3. 26 (R. G. Bl. II S. 187) mit 7626 Millionen, der Etat 1927 entsprechend mit 8626 und 9131 Millionen (Ges. v. 14. 4. 27 — R. G. Bl. II S. 201), der zweite Nachtrag 1926 mit 801 Millionen im Entwurf (Drucks. Nr. 2626) und 905 Millionen in der Feststellung (Ges. v. 12. 1. 27 — R. G. Bl. II S. 1). Demgegenüber hat der Reichstag sich beim Etat 1928 an die Vorlage der Regierung gehalten und den Entwurf, der selbst an Ausgaben 9502 Millionen und in einer Ergänzung (Besold.-Neuregelung und Notprogramm) weitere 170 Millionen (Drucks. Nr. 4102) forderte, mit 9671 Millionen festgestellt (Ges. v. 31. 3. 1928 — R. G. Bl. II S. 209); ebenso hat 1928 der preuß. Landtag die Ausgaben des Entwurfs (4120 Millionen — Landtagsdrucks. Nr. 7473) sogar auf 4107 Millionen im Etatsgesetz v. 1. 5. 28 (G.-S. S. 109) vermindert.

2) Drucks. Nr. 4047 III Wp.; festgestellt durch Gesetz v. 31. 3. 28 (R. G. Bl. II S. 233).

Teil lediglich die haushaltsmäßige Folge" der früher vom Reichstag gefaßten Beschlüsse seien [1]), ebenso wie es sich schon bei den zahlreichen Haushaltsnachträgen der Jahre 1924 und 1925 fast immer um die „Etatisierung von Ausgaben handelt, die längst fertig beschlossen" waren. Das zeigt die besondere Gefahr, zu der gerade diese außeretatsmäßigen Ausgabebeschlüsse, wie sie sich im Reichstag eingebürgert haben, führen müssen; es „werden fortgesetzt Beschlüsse gefaßt, die neue Ausgaben bringen und diese Beschlüsse sind bindend. Es müssen dann stets neue Wege zur Deckung dieser Ausgaben durch neue Einnahmen gesucht werden" [2]).

So hat denn diese gefährliche Ausgabengebarung des Reichstags auch wiederholt die schärfste Kritik durch den Chef der verantwortlichen Reichsfinanzverwaltung gefunden. Reichsfinanzminister Dr. Reinhold z. B. erklärte am 10. 2. 1926 im Reichstag [3]), er stehe nicht an zu sagen, daß ein großer Teil unserer jetzigen Notlage dadurch verursacht sei, „daß überall in Deutschland Ausgaben beschlossen worden" seien, „ohne daß man dabei das Ganze im Auge behalten" habe, und noch bei der letzten Etatsberatung im Reichstag betonte sein Nachfolger, Reichsfinanzminister Dr. Köhler, man müsse unbedingt einen Weg finden, „um den zum Teil nicht mehr zu verantwortenden Anträgen auf Ausgabesteigerungen der letzten Jahre irgendwie eine Bremse anzulegen". Und auch in den Reihen der Reichstagsabgeordneten selbst mehren sich in letzter Zeit erheblich die Stimmen, die sich energisch gegen die bisherige Uebertreibung der Ausgabebewilligungen aussprechen, die übereinstimmend irgend eine Schranke der Ausgabeninitiative des Reichstags verlangen, wenn die Finanzen in Ordnung gehalten werden sollen [4]).

Nun hat dieser starke Ausgabendrang des Parlaments sich aber nicht nur im Reichstag gezeigt, sondern in mehr oder weniger großem Umfange auch in all den Ländern, die ihm keine wirksame Schranke entgegengesetzt haben, ebenso, worauf wir später noch zurückkommen werden, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden; mit Recht sagt Dr. Reinhold, er habe sich „überall in Deutschland" bemerkbar gemacht.

Nimmt man zu diesen Beobachtungen der deutschen Praxis die Erfahrungen hinzu, die andere Länder mit dem unbeschränkten Aus-

1) Schreiben des Reichsfinanzministers v. 6. 3. 28 (R.-T. Drucks. Nr. 4047); bezügl. des Nachtragsetats 1926 vgl. Ausf. d. Abgeordn. Dr. Bredt (R.-T.-Sitzung v. 11. 9. 26 — Sten. Ber. S. 8034 ff.).

2) Bredt, Etatrecht S. 35.

3) Sten. Ber. S. 5407 C.

4) Vgl. u. a. die Ausf. der Abgeordn. Hergt und Dr. Cremer in der Sitzung v. 11. 2. 1926 (S. 5421 C, 5449 D), Dr. Bredt in der Sitzung v. 11. 9. 1926 (S. 8034), Brüning in der Sitzung v. 28. 2. 27, (S. 9059 B) und der 225. Sitzung des Haushaltsausschusses v. 28. 3. 27 (Prot. S. 9), Dr. Quaatz und Dr. Fischer in derselben Sitzung des Haush.-Ausschusses (Prot. S. 9 u. 14), Wallraf, v. Guerard und Drewitz in der Reichstagssitzung v. 21. 1. 1928 (S. 12261, 12288, 12300), Dr. Quaatz in der Sitzung des Haushaltsauschusses v. 22. 3. 28 (Prot. S. 4).

gabebewilligungsrecht eines im Staatsorganismus mit starkem Einfluß ausgestatteten Parlaments gemacht haben, so kann man nicht leugnen, daß auch bei uns die Errichtung einer kräftigen Schranke für die parlamentarische Ausgabeninitiative überall da dringend notwendig ist, wo sie noch nicht besteht, also vor allem im Reich und in den meisten Ländern.

2. Zwei Gründe allerdings könnten noch geltend gemacht werden und sind teilweise geltend gemacht worden, die gegen die Notwendigkeit einer solchen Beschränkung des parlamentarischen Ausgabebewilligungsrechts sprechen.

Einmal hat man behauptet — insbesondere der jetzige Reichsfinanzminister Dr. Hilferding hat dies als Abgeordneter im Reichstag bei der letzten Etatsverhandlung wiederholt betont[1] —, daß zwar im parlamentarischen System das allmächtige Parlament sich in seinen Ausgabebewilligungen beschränken müsse, daß aber das parlamentarische System selbst schon diese notwendige Beschränkung mit sich bringe, daß es allein „genüge", um das Parlament zum nötigen „Verantwortungsbewußtsein zu erziehen".

Daran ist nun zweifellos richtig, daß es bei allem Streben nach einer gesunden Ausgabengebarung des Parlaments immer in erster Linie auf dessen Gesinnung selbst ankommt, daß die beste formelle Regelung von einem verantwortungslosen Parlament umgangen werden, daß eine völlig freie Ausgabeninitiative bei einem sich seiner großen Verantwortung jederzeit und in vollem Maße bewußten Parlament von selbst in den nötigen Grenzen und für die Finanzen ungefährlich bleiben kann. Und es ist ebenso unzweifelhaft, daß der wertvollste Gehalt des parlamentarischen Systems überhaupt in der Idee des sich selbst Regierens eines freien Volkes nach seinem eigenen Willen und unter seiner eigenen Verantwortung besteht, jenem Gedanken, der schon „an der Wiege aller parlamentarischen Entwicklung, in dem Einberufungsschreiben König Edwards I. von England zum „großen Parlament" von 1295 ausgesprochen, die einheitliche gedankliche Grundlage aller parlamentarischen Verfassungsgeschichte bildet: „ut quod omnes tangit, ab omnibus comprobetur"[2]), und daß dieses System daher von den Vertretern des sich selbst regierenden Volkes im Parlament entsprechend ihrer hohen Aufgabe und großen Macht ein ganz besonderes Maß von Verantwortungsbewußtsein fordert; ja man muß auch annehmen, daß die verantwortungsvolle Tätigkeit im Parlament seine Mitglieder normalerweise immer mehr mit dem Gefühl von ihrer Verantwortung erfüllen, sie nach und nach zu immer höherem Verantwortungsbewußtsein gegenüber dem Wohl des ganzen Staates erziehen muß.

---

1) Vgl. Verhandl. des Haushaltsausschusses 346. Sitzung v. 22. 3. 1928 (Prot. S. 4), auch Reichstagssitzung v. 28. 3. 1928 (Sten. Ber. S. 13843 A).

2) Preuß, Reich und Länder S. 240.

Aber dies gilt doch nicht so allgemein, daß man diesem im parlamentarischen System geförderten Verantwortungsbewußtsein des Parlaments allein den Schutz der Staatsfinanzen praktisch anvertrauen könnte. Wir brauchen garnicht an die Gruppen im Parlament zu denken, die den bestehenden Staat grundsätzlich bekämpfen und daher ohne weiteres jede Verantwortung für sein Wohlergehen ablehnen. Auch sonst ist und bleibt die Gefahr doch viel zu groß, daß ein Teil der Abgeordneten der Versuchung unterliegt und Sonderinteressen seines Standes und seiner Partei im entscheidenden Moment über die Sorge für das Wohl des Ganzen stellt, daß der ethische Gedanke der staatspolitischen Verantwortung übertrumpft wird von dem Rechnen mit sehr realen eigenen oder Parteivorteilen. Wir dürfen ja nicht vergessen, daß der politische Kampf der Parteien um die Macht im Staate geht; und wo politischer Machtwille und ethische Forderungen in Konflikt kommen, entscheidet nur allzu oft der Drang zur Macht. Es kommt hinzu, daß ein Teil der Abgeordneten wohl auch gar nicht in der Lage ist, die Wirkungen der gefaßten Beschlüsse so zu übersehen, daß er sich seiner Verantwortung voll bewußt würde, und gerade in Finanzsachen wird nur eine verhältnismäßig kleine Anzahl von ihnen einen bis ins Einzelne gehenden Ueberblick über die finanzielle Lage des Staates haben. Beginnt aber erst eine Gruppe mit unverantwortlichen Ausgabeanträgen, dann reißt sie die anderen fast unaufhaltsam mit.

Aber auch die tatsächlichen bisherigen Erfahrungen, namentlich im Reich, lassen es nicht geboten erscheinen, sich allein auf das Verantwortungsbewußtsein des Parlaments zu verlassen. Man könnte entgegnen, daß sich das parlamentarische System bei uns erst einspielen müsse und erst nach und nach von selbst die Mängel der ersten Zeit überwinden werde; dem gegenüber steht aber die drohende Lage der öffentlichen Finanzen; sie ermöglicht nicht, die Kosten für eine solche allmähliche Erziehung des Parlaments zum nötigen Verantwortungsbewußtsein auf die Staatskasse zu übernehmen. Und die Erfahrungen in anderen Ländern, namentlich der Mißbrauch der Ausgabeninitiative in Frankreich und Amerika, aber auch die starke Schranke, die das englische Parlament sich konsequent auferlegt hat, um nicht solchen Versuchungen unverantwortlicher Interessenpolitik bei der Festsetzung der Staatsausgaben zu erliegen, lassen erkennen, daß die im parlamentarischen System enthaltene wertvolle Idee von der staatspolitischen Verantwortung des Parlaments praktisch allein nicht genügt, um Schäden und gefährliche Mißgriffe auf dem Gebiet der Finanzen zu verhindern. Es gilt vielmehr, Sicherungen gegen ein Versagen dieses Verantwortungsbewußtseins des Parlaments zu schaffen, jede Gelegenheit möglichst auszuschließen, die es in Versuchung bringt, bei seinen Ausgabebewilligungen das Gebot der Rücksicht auf das Staatsganze außer acht zu lassen.

3. Aber noch eine andere Ueberlegung könnte eine Beschränkung der parlamentarischen Ausgabeninitiative bei uns entbehrlich erscheinen lassen. Um den Folgen ihrer Uebertreibung zu begegnen, hat sich die Verwaltung, namentlich im Reich, in der letzten Zeit wiederholt darauf berufen, daß die Ausgabenbewilligungen des Parlaments nur die „Ermächtigung" der Regierung darstellten, die Ausgaben zu leisten, aber keine Verpflichtung zur Leistung begründeten. Wenn also das Parlament trotz dringenden Appells der Regierung seine Ausgabebewilligungen nicht im Rahmen des tatsächlich Durchführbaren halte, so könne und müsse die Regierung erklären, daß sie seinen Beschlüssen nicht in vollem Umfange nachkommen, die bewilligten Ausgaben nur soweit leisten könne, als ihr Mittel hierzu tatsächlich zur Verfügung ständen. Dann sei die Regierung zwar politisch für solche Unterlassungen dem Parlament verantwortlich, eine staatsrechtliche Pflicht zur Leistung aber, eine rechtliche Verantwortung für ihre Unterlassung bestehe für die Regierung nicht [1]). Nun könnte man daraus folgern, daß ja dann keine Gefahr für die öffentlichen Finanzen bestehe, weil die Regierung von ihrer „Ermächtigung", soweit sie die Ausgaben für untragbar halte, keinen Gebrauch machen müsse und daß daher besondere Beschränkungen wenigstens hinsichtlich der im Etat ausgesprochenen Bewilligungen nicht notwendig seien.

Dem ist jedoch nicht so; freilich nicht weil — wie Braun [2]) im Anschluß an Meyer-Anschütz [3]) annimmt — der Standpunkt der Regierung rechtlich unhaltbar wäre, wohl aber weil ein solches Reagieren der Verwaltung auf Ausgabebeschlüsse des Parlaments nur als allerletzter Ausweg in Frage kommt, seine praktische Anwendung im allgemeinen bei den heutigen staatsrechtlichen Verhältnissen praktisch unmöglich ist und auch abgesehen hiervon zu außerordentlich bedenklichen Folgen führen müßte.

Formell rechtlich ist der Standpunkt der Regierung, der Etat gebe ihr in der Bewilligung der Ausgaben nur die „Ermächtigung" zur Leistung, schaffe aber keine rechtliche Verpflichtung hierzu, trotz des Widerspruchs, den er vereinzelt im Parlament hervorgerufen hat [4]), durchaus berechtigt.

---

1) Vgl. insbes. die Ausf. des Reichsfinanz-Min. Dr. Reinhold in der Sitzung d. RT. v. 15. 12. 26 (S. 8582 D), auch Staatssekretär Dr. Popitz in der 2. Sitzung des etatrechtlichen Unterausschusses des Haushaltsausschusses v. 7. 3. 28 (amtl. Niederschr. S. 2), Min.-Dir. Lothholz in der 153. Sitzung des Haushaltausschusses v. 8. 5. 26 (Prot. S. 2); ebenso schon im VA. d. Nat.-Vers. Geh. Reg.-Rat Saemisch (Prot. VA. S. 171).

2) Archiv d. öffentl. Rechts n. F. Bd. 6 S. 52, 77 ff. und Frankf.-Zeitung v. 30. 12. 26. Nr. 969.

3) S. 899.

4) Vgl. die Ausf. des Abgeordn. Hertz i. d. RT.-Sitzung v. 15. 12. 26 (S. 8559 C), auch Abgeordn. Zoephel i. VA. der Nat.-Vers. (Prot. 171, 172).

Das ist unzweifelhaft bezüglich der weitaus größten Zahl der Ausgabepositionen des Etats. Wenn in ihm für bestimmte sachliche Verwaltungensaufgaben Mittel eingesetzt werden, so ist die Durchführung dieser Aufgaben der eigentliche Zweck ihrer Aufnahme, die Geldbewilligung selbst ist nur Mittel zum Zweck. Dann soll die Regierung natürlich nur soviel ausgeben, als zur Erreichung des mit der Bewilligung verbundenen Zweckes notwendig ist, und wenn sich die betr. Maßnahme ganz umgehen läßt, die bewilligte Summe in vollem Umfange einsparen. Wenn etwa für die Reparatur eines Gebäudes 100000 Mark eingesetzt werden, sie sich aber für 75000 Mark ausführen läßt, so will das Etatsgesetz die Regierung natürlich nicht zwingen, die ganzen 100000 Mark auszugeben, sondern dann darf und muß sie die überflüssigen 25000 Mark ersparen, denn die „Haushaltsmittel sind wirtschaftlich und sparsam zu verwenden" (RHO. § 26). Da dies aber für fast alle zur Durchführung der Verwaltung eingesetzten Ausgaben gilt, soll regelmäßig die Bewilligung auch nach dem Willen des Parlaments nur eine Schranke für die Regierung nach oben hin sein, eine Bindung insofern, als die Mittel nicht überschritten und nicht für einen anderen Zweck ausgegeben werden dürfen (§ 30 RHO.), sie soll aber nicht etwa die Regierung veranlassen oder zwingen, die Mittel überhaupt auszugeben.

Aber es sind auch Fälle denkbar, wo die Bewilligung einer Geldsumme durch das Parlament nicht Mittel zur Erreichung irgend eines Verwaltungszweckes, sondern Selbstzweck ist, wo es mit Einsetzung der Position zum Ausdruck bringen will, daß es ihre Leistung in voller Höhe für den angegebenen Zweck wünsche [1]). Und diesen Sinn werden die meisten Positionen haben, die das Parlament gegen den Willen der Regierung einsetzt, etwa wenn es Beihilfen, Gehaltserhöhungen oder ähnliche Leistungen beschließt. Wie aber steht es in solchen Fällen mit der Pflicht der Regierung, die vom Parlament in der Absicht der tatsächlichen Leistung eingesetzten Ausgaben wirklich zu vollziehen? Auch hier besteht rechtlich eine solche Pflicht nicht.

Das Etatsgesetz ist ja nicht, wie Haenel und seine Anhänger [2]) unter Ablehnung der begrifflichen Scheidung von Gesetzen in materiellem und solchen in nur formellem Sinn annahmen, ein Gesetz wie jedes andere, das Rechtsnormen enthält, und zwar Rechtsnormen „für die Tätigkeit" der Regierung — wäre es so, dann würde es allerdings die Regierung zur Leistung der bewilligten Ausgaben rechtlich verpflichten, wenn der Wille des Gesetzgebers dahin geht —; sondern es ist, wie zunächst die Untersuchungen Labands gelehrt haben [3]) und wie die

---

1) Auf diesen Unterschied hat vor allem Meyer-Anschütz (S. 899) hingewiesen, ihm folgend Braun S. 52. Vgl. auch Arndt a. RV. S. 336.

2) Haenel, Studien II Bd. 2; Zorn Staatsrecht I § 16; v. Martitz, Zeitsch. f. d. ges. Staaswissensch. Bd. 36 S. 207 ff. auch Arndt, Reichsstaatsrecht S. 326 ff; Pr. VU. Anm. 4 zu Art. 99.

3) Vgl. sein Budgetrecht, auch Staatsrecht IV S. 522 ff.; vgl. auch die überz. Ausf. bei Anschütz, Theorien S. 14.

gesamte Staatsrechtslehre[1]) heute fast ausnahmslos[2]) annimmt, beim Gesetzesbegriff des Verfassungsstaates zu scheiden zwischen dem Begriff des Gesetzes im materiellen Sinn, d. h. jeder Rechtsnorm, den vom höchsten Staatswillen gesetzten Geboten und Verboten an die Staatsbürger und dem Gesetz im formellen Sinn, d. h. jedem Staatsakt, der im verfassungsmäßig vorgeschriebenen Gesetzgebungsverfahren zustande kommt. Beide Begriffe decken sich normalerweise, aber nicht immer; so sind die Rechtsverordnungen Gesetze im materiellen Sinn, Rechtsnormen, nicht aber im formellen Sinn, andererseits kommt eine ganze Reihe von Staatsakten im normalen Gesetzgebungsverfahren zustande, sie sind also formelle Gesetze, ohne daß ihr Inhalt eine Rechtsnorm, ohne daß sie Gesetze im materiellen Sinn wären. Und zu diesen bloß „formellen Gesetzen" gehört das Etatsgesetz. Materiell aber ist die Etatsfestsetzung nicht „Rechtssatzung", nicht materielle Gesetzgebung, sondern Staatstätigkeit auf dem „Gebiet der Verwaltung", ist also ein „Verwaltungsakt"[3]) im weitesten Sinne, ein — wie neuerdings Hatschek treffender formuliert — „parlamentarisches Rechtsgeschäft zwischen Parlament und Regierung"[4]). Der rechtliche Inhalt dieses

---

1) Uebers. über die ältere Literatur bei Laband IV S. 577; Ehlert S. 45 ff.; jetzt auch Hatschek, Staatsrecht II S. 204.

2) Die Theorie Haenels wird heute wohl nur noch vertreten von Arndt (n. RV. zu Art. 85 und n. Pr. V. zu Art. 63) und Zorn „Budgetrecht" im Handw.-Buch der Staatswissensch., 4. Aufl., Bd. III.

3) Laband, Budgetrecht, insbes. S. 13, 19, Staatsrecht IV S. 524; fürs neue Recht u. a. d. Kommentare von Anschütz, Poetsch-Heffter u. Giese zu Art. 85 RV, Giese-Volkmann, Waldecker und Vogels zu Art. 63 Pr. Verf., Schulze-Wagner S. 142.

4) So überzeugend Laband die Unhaltbarkeit der Ansicht, das Etatsgesetz enthalte Rechtsnormen, widerlegt hat, so ist doch seine Charackterisierung des Etatsgesetzes als „Verwaltungsakt", womit er lediglich den Gegensatz zum Etatsgesetz als Rechtsnorm zum Ausdruck bringen wollte, wenig glücklich; daß es sich beim Etatsgesetz nicht um einen „Verwaltungsakt" im technischen Sinn der Verwaltungslehre, einen „verwaltungsbehördlichen Ausspruch, der für den Einzelfall bestimmt, was Rechtens sein soll" (Otto Mayer, 3. Aufl. I S. 62), einen „obrigkeitlichen Ausspruch der Verwaltung, der dem Individuum im gegebenen Fall sein Recht zuweist" (Hatschek, Verwaltungsrecht S. 7, Fleiner S. 3 f.) handeln kann, ist klar, denn sein wesentlichstes Merkmal ist ja gerade, daß es keine Wirkung Dritten gegenüber, also für den Verwaltungsunterworfenen, hat (Preuß, Komptabilitätsgesetz vom 11. 5. 1898 — G.-S. S. 77 — § 8, RHO. § 24). Ja, die Etatsfeststellung gehört nicht einmal dem „Verwaltungsrecht" im eigentlichen Sinn, dem „dem Verhältnisse zwischen dem verwaltenden Staat und seinen ihm dabei begegnenden Untertanen eigentümlichen Recht" (Otto Mayer S. 141) an. Zwar bildet das festgestellte Budget die Grundlage der ganzen Verwaltung, aber die Feststellung selbst fällt in das rechtliche Verhältnis der obersten Staatsorgane zueinander, also ins Gebiet des Staatsrechts, genauer des für die Tätigkeit des Parlaments maßgebenden „Parlamentsrechts" (Hatschek Parlamentsrecht Bd. I, Staatsrecht II S. 205 ff.). So ist es treffender, die Etatsfeststellung mit Hatscheck als „parlamentsrechtliches" oder „parlamentarisches Rechtsgeschäft" zu bezeichnen. Ein wesentlicher innerer Unterschied zwischen diesem „Rechtsgeschäft" und dem „Verwaltungsakt" Labands besteht jedoch trotz Hatscheks betonter Selbständigkeit nicht (so auch Anschütz zu Art. 85). Wenn Hatschek den „Verwaltungsakt" Labands als Rechtshandlung bezeichnet und ihm sein „Rechtsgeschäft" als etwas

in Gesetzesform ergehenden „Verwaltungsakts", dieses „parlamentarischen Rechtsgeschäfts" aber, wie er sich aus der Verbindung der konstitutionellen Forderung jährlicher Zustimmung des Parlaments zur Gestaltung der Staatsfinanzen mit der alten, aus dem absoluten Staat übernommenen Einrichtung eines jährlich von der Verwaltung aufgestellten Staatsfinanzplans und andererseits der Beschränkung der jährlichen Finanzbewilligungen des Parlaments auf die Ausgabenseite des Budgets im preußisch-deutschen Recht ergab, war und ist — wie wir schon oben gesehen haben — die verfassungsmäßig vorgeschriebene Zustimmung des Parlaments zum Finanzplan der Regierung, insbesondere die Bewilligung der Ausgaben auf Grund der Zusammenstellung der zu erwartenden Einnahmen [1]). Weil aber die Feststellung des ganzen Etatsgesetzes bezüglich der Ausgaben eine „Bewilligung" — den Ausdruck „Ermächtigung" vermeiden wir besser, denn es handelt sich nicht um eine nach außen wirkende Vollmacht, die Ausgaben zu leisten (diese hat die Regierung auf Grund der Verfassung und der Organisationsgesetze), sondern eine rein auf das Innenverhältnis zwischen Regierung und Parlament beschränkte Zustimmung — bedeutet, und zwar eine rechtlich freie Bewilligung bei den „willkürlichen" Ausgaben, eine nur formale bei denen, zu deren Leistung eine rechtliche Verpflichtung besteht, deshalb hat auch die Aufnahme jeder einzelnen Ausgabeposition in den Etat immer nur die rechtliche Natur einer Zustimmung zu ihrer Leistung, nicht aber der Auferlegung einer rechtlichen Pflicht zur Zahlung. Daran ändert sich auch nichts, wenn bei der Einsetzung die Absicht des Parlaments maßgebend war, die Ausgabe tatsächlich geleistet zu wissen; denn das Motiv, aus dem heraus eine Zustimmung erteilt wird, ändert nichts daran, das eben rechtlich nur die Erlaubnis begründet wird, entsprechend der Zustimmung zu verfahren, nicht aber die Pflicht, von ihr tatsächlich Gebrauch zu machen [2]).

---

ganz anderes gegenüberstellt, so übersieht er, daß auch der von Laband gebrauchte Begriff des „Verwaltungsakts" (wie überhaupt der Begriff Verwaltungsakt" — vgl. die eigenen Ausf. Hatscheks in seinem Verwaltungsrecht S. 7, wo er „Verwaltungsakt" und „publizistisches Rechtsgeschäft" gleichsetzt —) weitgehend rechtsgeschäftliche Natur hat, denn auch Laband und die herrsch. Budgettheorie verkennen nicht, daß das Parlament hinsichtlich der willkürlichen Ausgaben eine „echte Bewilligung" (Laband IV S. 532/33) ausspreche; daß andererseits für die rechtlich feststehenden Ausgaben nur ein formales, gebundenes Bewilligungsrecht und für die Einnahmen überhaupt kein eigentliches Bewilligungrecht besteht, muß trotz Hatscheks Ausf. auch bei der Bezeichnung des Etatsgesetzes als „parlam. Rechtsgeschäft" mit der herrschenden Theorie angenommen werden.

1) Daß das Wesen jeder parlamentarischen Etatsfeststellung in der Zustimmung der Volksvertretung zu dem Finanzplan besteht, hat insbes. O. Mayer Verwaltungsrecht 1. Aufl. S. 379 ff. (in den späteren Auflagen fehlt das Budgetrecht) ausgeführt. Vgl. auch Bredt, Geist der RV., S. 416.

2) So Laband IV S. 543 ff., Dambitsch S. 632, v. Jagemann S. 201, auch Staatssekretär v. Stengel, R.-T.-Sitzung vom 18. 2. 1907 (S. 579 A; fürs neue Recht vor allem Schulze-Wagner zu § 52 RHO. — A. A. Meyer-Anschütz S. 899, Braun S. 52, 77 f.

Man kann aber auch nicht mit Braun [1]) die staatsrechtliche Pflicht der Regierung zur Leistung der bewilligten Ausgaben damit begründen, daß man erklärt, das Parlament, speziell der Reichstag als „oberstes Organ" des Staatswesens ordne hier die Leistung der Ausgabe an und die Regierung sei verpflichtet, dieser „Anordnung" nachzukommen. Das ist rechtlich nicht zu halten. Zwar ist der Reichstag zweifellos als einziger normaler Gesetzgebungsfaktor das wichtigste und stärkste Organ im Staate, aber ein „oberstes Organ", das den anderen nach Belieben rechtlich verpflichtende Anweisungen erteilen könnte, ist er nicht. Im Verfassungsstaat hat jedes Organ nur die ihm von der Verfassung verliehenen Zuständigkeiten [2]). Das gilt auch vom Parlament. So leiten daher auch im Reich nicht nur der Reichspräsident und der Reichsrat, sondern auch der Reichstag ihre Zuständigkeiten allein aus der Verfassung ab, ja sogar auch das Reichsvolk selbst in gewissem Sinn, denn auch sein staatsrechtlicher Begriff, als wahlberechtigte und abstimmungsfähige Gemeinschaft wird erst durch die Verfassung bestimmt. Eine Ueberordnung eines Organs über das andere ohne Rücksicht auf besondere verfassungsrechtliche Zuständigkeiten aber gibt es nicht. So kann nach dem geltenden Reichs- und Landesstaatsrecht auf dem Gebiet der Verwaltung das Parlament in weitem Umfange Einfluß auf die Tätigkeit der Regierung nehmen, indem es sie für ihr Verhalten kraft seiner verfassungsmäßigen Befugnisse politisch verantwortlich macht, ihre Tätigkeit überwacht, kritisiert, ja sie letzten Endes durch Mißtrauensvotum zum Rücktritt zwingt. Es hat das verfassungsmäßige Recht, die Minister bei Verfassungs- und Gesetzesverletzung im Wege der Ministeranklage zur staatsrechtlichen Verantwortung zu ziehen, es kann als maßgebender Gesetzgebungsfaktor auch durch ein materielles Initiativgesetz eine Maßnahme beschließen und so die Regierung zur Ausführung des Gesetzes zwingen, aber ohne Rücksicht auf solche verfassungsmäßigen Rechte ihr darüber hinaus den formlosen Befehl geben, irgend eine Verwaltungsmaßnahme auszuführen, kann es mit rechtlicher Wirkung nicht. Und eine solche Anordnung erhält auch nicht dadurch staatsrechtliche Verbindlichkeit, daß das Parlament sie durch Aufnahme einer entsprechenden Ausgabeposition in den Etat zum Ausdruck bringt.

So ist die Regierung zweifellos formell im Recht, wenn sie sich darauf beruft, die Ausgabenbewilligungen des Reichstags hätten nur den Charakter von „Ermächtigungen", könnten sie daher rechtlich nicht zur Leistung der Ausgaben zwingen. Daß eine solche Rechtspflicht nicht besteht, kommt z. B. klar zum Ausdruck in der Reichshaushaltsordnung, die bei der Ueberschreitung von Ausgabeposten ohne zwingenden

---

1) S. 77; ebenso Abgeordn. Hertz in der erwähnten R.-T.-Sitzung vom 15. 12. 26 (S. 8559 C).

2) Vgl. insbesondere Preuß, Reich und Länder S. 238; auch Koellreutter, Parlament und Verwaltung, DJZ. 1926 S. 857 ff. und die dort besprochenen Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Parlament im Freistaat Hessen.

Grund eine weitgehende, ihrer Natur nach privatrechtliche Haftung des schuldigen Beamten gegenüber dem Reich vorsieht (§§ 32, 33 RHO.), eine solche aber bei der Unterlassung von Zahlungen nicht kennt [1]); und auch die staatsrechtliche Verantwortung, die Ministeranklage etwa nach Art. 59 RV. kommt hier nicht in Frage, denn es ist weder die Verfassung noch ein Reichsgesetz verletzt; das Reichsgesetz des Etats hat ja nur die Erlaubnis, nicht die Pflicht zur Leistung ausgesprochen. Will das Parlament das letztere wirksam tun, so muß es eben ein diese Verpflichtung, diese Maßnahme materiell anordnendes Initiativgesetz neben der Aufnahme der entsprechenden Position in den Etat beschließen.

Wenn aber auch eine rechtliche Pflicht der Regierung zur Leistung der etatsmäßig festgesetzten Ausgaben nicht besteht, so kann sie doch tatsächlich immer gezwungen werden, die beschlossenen Zahlungen zu vollziehen; denn nicht nur kann, wie erwähnt, das Parlament durch materielles Initiativgesetz, das — im Gegensatz zum Etat — entsprechend auch Rechtswirkung für und gegen Dritte hätte, sie hierzu zwingen, auch sonst hat sie ja politisch stets die Abweichung von der Etatsbewilligung dem Parlament gegenüber zu verantworten. Solche Verantwortung aber kann sie praktisch nur tragen, wenn wirklich die äußerste Notlage sie zu solcher Einsparung gezwungen hat. Normalerweise wird das Parlament sich die Nichtleistung der von ihm beschlossenen Ausgaben nie gefallen lassen.

Aber auch abgesehen davon wäre es staatspolitisch außerordentlich bedenklich, wenn die Uebung einreißen müßte, daß die Regierung, gezwungen durch maßlosen Bewilligungseifer des Parlaments, sich nicht mehr grundsätzlich an die festgesetzten Etatspositionen hielte. Damit würde man die Bindung der Verwaltung an den jährlichen Finanzplan aufheben und diesen seiner Bedeutung weitgehend entkleiden und es würde, wie es Reichsfinanzminister Dr. Reinhold in seiner erwähnten Reichstagsrede vom 15. 12. 26 mit Recht ausgeführt hat, damit die Verfügung über die Mittel tatsächlich in die Hand der Regierung gegeben, dem Parlament aber sein Recht, die Verwendung der Mittel zu bestimmen, in gewissem Umfang genommen. Die Etatsberatung und -feststellung, die wichtigste Aufgabe des Parlaments würde letzten Endes zur Farce. Aber schon das Spielen mit dem Gedanken, die Regierung könne ja die bewilligten Ausgaben notfalls zurückhalten, ist finanz- und staatspolitisch außerordentlich bedenklich, denn er wird ohne weiteres das Verantwortungsgefühl des Parlaments erheblich abstumpfen. Schon das leise Gefühl, daß noch ein anderes, verantwortliches Staatsorgan

---

1) Wenn Braun S. 78 hier von der Möglichkeit spricht, das Reich könne einen Minister wegen unterlassener Zahlung aus Anologie des Rechts zum Dienstvertrag haftbar machen, so sagt er damit ja selbst, daß nicht die Verletzung des Etatsgesetzes, sondern allgemein die Verletzung der Beamtendienstpflichten als Rechtsgrund für einen solchen Schadensersatzanspruch in Frage käme.

da sei, das im Notfall untragbare Ausgabenbewilligungen streicht, würde die große Gefahr in sich bergen, daß das Parlament bewußt oder unbewußt die letzte Verantwortung auf dieses Organ abschiebt, würde die Versuchung einer unverantwortlichen Uebertreibung des Ausgabebewilligungsrechts noch erheblich verstärken.

So kann auch der — formell berechtigte — Gedanke, die Regierung brauche ja notfalls die Etatsausgaben nicht zu leisten, auf keinen Fall dazu führen, die Entbehrlichkeit einer starken Schranke der parlamentarischen Ausgabeninitiative zu begründen.

III. Wege der Reform im Reich und in den Ländern.

Mit dem Fehlen jeder wirksamen, rechtlichen Beschränkung der Ausgabeninitiative im Reich und in den meisten Ländern und mit der Notwendigkeit, allgemein eine solche Schranke im Interesse der öffentlichen Finanzen zu schaffen, ergibt sich ohne weiteres auch die Notwendigkeit einer umfangreichen Reform des Ausgabebewilligungsrechts.

Der Zweck dieser Reform, der zu schaffenden Schranken der parlamentarischen Ausgabeninitiative ist, wie sich aus den bisherigen Ausführungen ergibt, die Verhütung mißbräuchlicher und übertriebener Anwendung des parlamentarischen Ausgabebewilligungsrechts, also vor allem, eine Sicherung gegen unüberlegte, aus einseitigen Parteiinteressen und Wahlrücksichten hervorgehende und die finanzielle Kraft des Staates übersteigende Ausgabenbeschlüsse zu schaffen. Es handelt sich darum, Auswüchse, die sich bei unbeschränkter Ausgabeninitiative im parlamentarischen Staat allgemein und bei uns ergeben haben und weiter ergeben müssen, zu beseitigen. Nicht aber soll diese Reform dazu führen, den gesunden Kern dieses heutigen Regierungssystems, die Idee von der Selbstregierung des Volkes nach eigenem Willen und unter eigener Verantwortung und damit die letzten Endes ausschlaggebende Entscheidung seiner Vertretung im Parlament in wichtigen politischen Angelegenheiten zu beseitigen. Zwei Bedingungen muß die Reform daher erfüllen. Sie muß wirksam genug sein, die Mißbräuche und Gefahren der Ausgabeninitiative zu beseitigen und sie muß sich andererseits unseren gegebenen staatlichen Verhältnissen soweit als möglich anpassen. Daraufhin müssen wir die in Frage kommenden und vorgeschlagenen Wege einer Reform des parlamentarischen Ausgabebewilligungsrechts untersuchen.

1. Vetorecht eines anderen Staatsorgans.

Auf dreifachem Weg kann man versuchen, der Ausgabeninitiative des Reichstags und der Länderparlamente eine Schranke zu setzen, einmal durch Beschränkung von außen her, indem man einem zweiten staatlichen Organ die Möglichkeit gibt, gegen übertriebene Ausgabebeschlüsse des Parlaments sein Veto einzulegen, oder durch direkte Erschwerung der Parlamentsentschließung, etwa durch gesetzliche Forderung

einer Zweidrittelmehrheit bei Ausgabebeschlüssen oder endlich auf dem Wege der Selbstbeschränkung des Parlaments bei der Ausübung seines Initiativrechts. Der letztgenannte Weg scheint uns der zweckmäßigste, unseren staatlichen Verhältnissen entsprechendste und heute allein praktisch gangbare Weg einer gesunden Budgetreform zu sein.

Am zahlreichsten sind wohl die Vorschläge, dem Ausgabebewilligungsrecht der deutschen Parlamente dadurch eine Bremse anzulegen, daß man ihnen ein Vetorecht eines anderen Staatsorgans gegenüberstellt. Alle solche Beschränkungen aber, die in der Möglichkeit bestehen, den einmal gefaßten Beschluß des Parlaments durch Eingreifen von außen her umzustoßen, haben den großen Nachteil, daß sie gerade dem gefährlichen und dem Ansehen des Parlaments so abträglichen wilden Antragstellen, dem Ausnützen weitgehender, nicht ernst gemeinter Ausgabeanträge zur Agitation und der Benachteiligung der verantwortungsbewußten Parteien durch solches Treiben unverantwortlicher Gruppen keine Schranke setzen. Eine der unangenehmsten Folgen hemmungsloser Ausgabeninitiative treffen sie daher nicht.

Ein zweiter Nachteil liegt darin, daß hier zunächst einmal ein für das Parlament endgültiger Beschluß zustande kommt. Bei seiner Annahme mögen weite Kreise der Abgeordneten nur mit erheblichen Bedenken, ja mit Widerstreben zugestimmt haben. Ist der Beschluß aber einmal gefaßt, so kommt in den Reihen des Parlaments ganz von selbst das Streben auf, die getroffene Entscheidung nun auch aufrecht zu erhalten — man kann geradezu von einem Lebenswillen solcher einmal geborener Beschlüsse reden —, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob man im Grunde gegen die sachliche Entscheidung selbst Bedenken hegt oder nicht. Dabei verliert das Parlament aber allzu leicht auch das Verständnis für die sachlichen Gründe, welche die mit dem Vetorecht ausgestattete Stelle zu einer Ablehnung veranlassen müssen. Allein schon die Tatsache des Widerspruchs, des Eingreifens eines anderen Organs zum Außerkraftsetzen eigener Beschlüsse reizt zum Widerspruch und zur Abwehr. Das Gefühl, wie wir es schon früher beim Reichstag bei der Behandlung eines vom Reichsrat eingelegten Vetos haben auftauchen sehen, ist hierfür typisch. Die Beseitigung eines unhaltbaren Ausgabebeschlusses durch ein von außen wirkendes Vetorecht wird daher, wenn das Veto endgültig ist, Erbitterung und erhöhtes Mißtrauen hinterlassen; ist es aber irgend wie zu beseitigen, so wird das Parlament alles daran setzen, um den Beschluß trotz des Vetos zu halten, dieses wieder aus der Welt zu schaffen.

So bringt schon die Natur eines jeden Vetorechts, mag es als echtes Widerspruchsrecht oder als obligatorische nachträgliche Genehmigung konstruiert sein, die Gefahr unliebsamer Konflikte mit sich, die Gefahr aber auch, daß das Parlament bei Austragung dieser Konflikte auch vor Gewaltmaßnahmen nicht zurückschreckt, die das Staatsgebäude unnötig erschüttern; man braucht nur an die Fälle zu denken, wo das Veto

von einer parlamentarisch verantwortlichen Stelle eingelegt wird und das Parlament dann immer in die Versuchung kommt, von seinem äußersten Recht der Vertrauensentziehung Gebrauch zu machen. Aber auch abgesehen von diesen einer Beschränkung im Wege eines Vetos allgemein anhaftenden Mängeln, sind auch im einzelnen die Möglichkeiten, die sich hier im Reich und in den Ländern bieten, wenig verlockend.

In erster Linie könnte man daran denken, jeweils dem Finanzminister als dem Hüter der Staatsfinanzen ein solches Vetorecht einzuräumen. Im Reich ist auch bei den Etatsverhandlungen der letzten Jahre der Plan eines solchen Vetos des Reichsfinanzministers verschiedentlich in die Debatte geworfen worden[1]). Jedoch kommt es praktisch kaum in Frage. Mit Recht führt Reichsfinanzminister Dr. Köhler in der Reichstagssitzung vom 23. 1. 28 selbst aus, daß ein Veto des Finanzministers im parlamentarisch regierten Staat keine große Bedeutung haben könne. Um einen einmal gefaßten Beschluß des Parlaments aus der Welt zu schaffen, dazu ist die Stellung eines einzelnen Ministers im parlamentarischen System zu schwach. Bei jeder wichtigen Angelegenheit würde er sich ja ohne weiteres ein Mißtrauensvotum zuziehen. Denn wenn sich im Parlament eine Mehrheit für einen gegen den Willen des Finanzministers gefaßten Beschluß gefunden hat, dann wird bei nachträglichem Veto dieselbe Mehrheit erst recht darauf aus sein, ihren Beschluß aufrecht zu erhalten und in vielen Fällen nicht zögern, den Finanzminister notfalls zu opfern, zumal gerade er, der stets die staatlichen Finanzinteressen gegenüber den Wünschen aller Parteien zu verteidigen hat, sich am leichtesten auch innerhalb der Regierungsparteien Feinde erwirbt, die Regierungsmehrheit ihm daher nicht immer unbedingt sicher ist. Die Belastung wäre aber auch zu groß für die Partei, die den Finanzminister stellt, denn sie hätte allein die Vorwürfe wegen der Ablehnung der gewünschten Ausgabebeschlüsse zu tragen.

Das letzere würde vermieden, wenn man der Regierung als solcher ein Vetorecht einräumte. Das würde auch der Forderung entsprechen, daß sie als Zentrale der gesamten Verwaltung die Richtung der staatlichen Finanzpolitik anzugeben hat. Aber die Form des Vetos, in der sich ihr Einfluß hier zeigt, ist auch in diesem Falle unbefriedigend und ungenügend. Denn auch hier ist zu befürchten, daß das Parlament, wenn es sich schon einmal auf einen Beschluß festgelegt hat, auch daran festzuhalten sucht, und es besteht die Gefahr, daß es aus Gründen, deren Wichtigkeit dies nicht rechtfertigt, zu ernsten Konflikten, ja zu Regierungskrisen kommt.

Wollte man einem Veto des Finanzministers oder der Regierung das nötige Gewicht beilegen, so müßte man ihre parlamentarische

---

1) Vgl. die Ausführungen des Abgeordn. Hergt und Dr. Cremer in der Reichstagsitzung vom 11. 2. 26 (S. 5421 C und 5449); auch Reichsfinanz-Minister Dr. Köhler in der Sitzung vom 19. 1. 28 (S. 12242) und vom 23. 1. 28 (S. 12327 B).

Bindung an das Vertrauen des Parlaments lösen, sie „nach amerikanischem Vorbild nur vom Vertrauen des Reichspräsidenten abhängig machen"[1]). Eine so tiefgehende Aenderung der Grundlagen unseres geltenden Verfassungsrechts läßt sich aber nicht verantworten, solange, wie wir sehen werden, die Möglichkeit besteht, auch ohne sie zu einer praktisch brauchbaren Lösung zu kommen. Nun ist allerdings nicht zu bezweifeln, daß für kleine Länder, die in erster Linie Verwaltungsaufgaben zu erfüllen, die keine schwerwiegenden politischen Entscheidungen zu treffen haben, das auf die große Politik zugeschnittene System der parlamentarisch verantwortlichen Regierung mit der Möglichkeit jederzeitiger Vertrauensentziehung und damit verbundenen Zwang zum Rücktritt nicht geeignet ist, daß es hier eine „gefährliche Spielerei mit der Form großer, selbständiger Staaten darstellt"[2]), daß es dahin führt, „Dinge politisch aufzuziehen, die in Wirklichkeit gar nicht politisch sind"[3]). Hier wäre es viel zweckmäßiger und für eine stetige Entwicklung zuträglicher, wenn dem Erfordernis des Art. 17 Abs. 1 Satz 3 RV., daß „die Landesregierung des Vertrauens des Landtags bedarf", durch Parlamentswahl der Regierung auf bestimmte Zeit — wie es in den preußischen Provinzen und Gemeinden üblich ist und wie es auch die Verfassung Lübecks (Art. 7) beibehalten hat — genügt würde. Daß das zulässig wäre, nicht etwa die im Reich nach Art. 54 geltende und in großen Staaten mit wichtigen politischen Entscheidungen zweckentsprechende Form des jederzeitigen Abrufs der Regierung durch Mißtrauensvotum vorgeschrieben sein soll, zeigt der betonte Gegensatz in der Fassung der Artikel 54 und 17 RV.[4]). Durch solche Regelung könnte daher in kleinen Ländern eine wichtige Stärkung der Regierung erreicht werden, die, verbunden mit einem entsprechenden Vetorecht, zu einer wirksamen Schranke der Ausgabeninitiative des Landtags führen könnte; ein Vetorecht gegen die Ausgabebeschlüsse selbst müßte natürlich dazu kommen, man könnte sich nicht etwa damit begnügen, zu sagen, die Regierung sei ja jetzt unabhängig und daher an die Ausführung der Ausgabebewilligungen nicht mehr gebunden. Wir haben schon früher darauf hingewiesen, daß der Etat grundsätzlich immer Richtschnur der gesamten Finanzverwaltung bleiben muß, wenn nicht Willkür und Unordnung auf diesem Gebiet der Staats-

1) Abgeordn. Dr. Quaatz in der 346. Sitzung des Haushaltsausschusses des Reichstags vom 22. 3. 28 (S. 4).

2) Lohmeyer S. 64.

3) Koch S. 26.

4) Vgl. insbes. Dr. Preuß im Verfassungsausschuß der Nat.-Vers. (Prot. S. 111). derselbe, Reich und Länder S. 148 ff.; Koch S. 26; Lohmeyer S. 48; außer Lübeck haben auch Hamburg und Oldenburg das eigentliche parlamentarische Regierungssystm nur beschränkt eingeführt, Hamburg, indem es der Regierung das Recht gibt, gegen ein Mißtrauensvotum den Volksentscheid anzurufen (Art. 36), Oldenburg, indem es der Regierung gestattet, ein Mißtrauensvotum durch Auflösung des Landtags zu parieren (Art. 40); vgl. Anschütz Anm. 4 zu Art. 17. Die Bedenken Koellreutters (Parlamentarisches System S. 9 Anm. 2) gegen die Gültigkeit des Art. 7 der Lübeckischen Verfassung sind unbegründet.

tätigkeit eintreten sollen, das wie kein anderes System und Ordnung verlangt. Würde so durch Aufhebung der parlamentarischen Bindung der Regierung, verbunden mit einem entsprechenden Vetorecht in kleinen Ländern eine praktisch ausreichende Lösung möglich, so bleiben doch die Bedenken, die wir allgemein gegen die Ausgabenbeschränkung in Form eines Vetorechts geltend gemacht haben, unverändert bestehen.

Diese Schwierigkeiten, die sich aus der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Finanzministers und der Regierung ergeben müßten, führen ohne weiteres zu dem Gedanken, ein solches Vetorecht gegen parlamentarische Ausgabenbeschlüsse einem von vornherein vom Vertrauen des Parlaments unabhängigen Staatsorgans zu geben. Vor allem im Reich hat man wiederholt vorgeschlagen, den Reichspräsidenten damit auszustatten[1]). Die Art und Weise, wie man sich das Eingreifen des Präsidenten denkt, ist verschieden. Während Lohmeyer z. B. ein Einspruchsrecht gegen alle Gesetze mit der Folge fordert, daß der Reichstag nochmals beschließen müsse und als aufgelöst zu betrachten sei, wenn eine Einigung nicht zustande kommt, schlägt Bredt vor, die positive Zustimmung des Präsidenten zu jedem Beschluß vorzuschreiben, der „außerordentliche Ausgaben über den Voranschlag hinaus" bewilligt. Ein bloßes Einspruchsrecht würde, wie Bredt folgerichtig betont, nicht genügen, da dann der Präsident wieder von der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bezw. eines Ministers und damit vom Willen des Reichstags abhängig wäre.

Der Vorschlag hat viel Bestechendes. Er würde in der obligatorischen Zustimmung — dem „Placet", nicht eigentlich einem „Veto" — des unabhängigen, nur von der Sorge um das Wohl des Staatsganzen geleiteten Präsidenten eine durchaus sichere und verläßliche Schranke bieten. Und doch scheint uns diese Lösung nicht erstrebenswert. Bredt führt selbst aus, daß wir im parlamentarischen System einen entscheidenden Faktor brauchen, der „über den Parteien steht". Die Reichsverfassung hat einen solchen überparteilichen Faktor in dem Organ des Reichspräsidenten geschaffen. Neben dem Reichstag als dem Träger des politischen Volkswillens, der Regierung als der politisch verantwortlichen Reichsleitung, steht er, aus allgemeiner Volkswahl hervorgegangen, unabhängig und mit seiner siebenjährigen Amtszeit gewissermaßen als ruhender Pol, als ausgleichendes, Stetigkeit verleihendes Organ neben den im politischen Kampf oft so kurzlebigen Regierungen, neben den wechselnden Parlamenten. Trotz seiner starken Befugnisse der Reichstagsauflösung, Ministerernennung usw. steht er außerhalb des politischen Tageskampfes; nur in außergewöhnlichen Fällen greift er ein. Und dieses Ausgleichende, dieses Einende über alle Gegensätze und Parteien, über alle Erbitterung des politischen Kampfes hinweg ist das Wertvollste an der Stellung des Reichspräsidenten für ein von so vielen Gegensätzen

1) Vgl. vor allem Bredt, Etatsrecht S. 43 ff.; Wieland a. a. O.; Lohmeyer S. 48.

zerrissenes Land wie Deutschland. Mit großem Geschick und Takt haben die beiden ersten Reichspräsidenten es verstanden, ihrer hohen Aufgabe, über alles Trennende hinweg der Einheit des deutschen Volkes Ausdruck und Förderung zu verleihen, gerecht zu werden. Das ist ihnen aber nur dadurch gelungen, daß sie sich von allen kleinlichen politischen Tageskämpfen freigehalten haben. Dieses Wertvollste an der Aufgabe des Reichspräsidenten aber wäre gefährdet, wenn man ihn nun durch ein Vetorecht gegen alle übertriebenen Ausgabenbeschlüsse des Reichstags zwänge, dauernd aktiv in die Tagespolitik einzugreifen, sich weite Kreise, denen die Bewilligungen zugute kommen sollten, zu verfeinden. Und dieser ideelle Nachteil wäre so groß, daß die Vorteile eines Vetos des Reichspräsidenten ihn nicht aufwiegen können.

So hat man nach einem anderen unabhängigen Organ gesucht, dem man ein solches Vetorecht übertragen könnte und Freiherr von Freytag-Loringhoven[1]) hat vorgeschlagen, einem „Sparhof" einer Art „Gericht", das aus drei unabhängigen, auf sieben Jahre ernannten unabsetzbaren Finanzsachverständigen besteht, die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Ausgabenbewilligung zu übertragen; ein „Sparanwalt" soll nach ihm das Recht haben, gegen jeden Ausgabebewilligungsbeschluß des Parlaments im Reich, in den Ländern oder Gemeinden Einspruch zu erheben und damit die Entscheidung des Sparhofs über seine Zulässigkeit herbeizuführen. Dieser Gedanke, in einer Art Gerichtsverfahren über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Ausgaben zu entscheiden, ist abwegig. Die Entscheidungen über die öffentliche Finanzgebarung sind politische Entscheidungen, sie lassen sich nur von den politischen Organen, allerdings unter Berücksichtigung der Interessen und unter voller Verantwortung für das Wohl des Staatsganzen treffen, nicht aber nach formalen theoretischen Grundsätzen, die für einen solchen nach Art des Gericht organisierten aus „Finanzsachverständigen" zusammengesetzten Sparhof maßgebend wären.

Im Reich könnte man weiter daran denken, das unvollkommene Veto des Reichsrats so auszubauen, daß es eine wirksame Schranke des parlamentarischen Ausgabebewilligungsrechts bildet, ihm also vor allem absolute Wirkung bei allen Ausgabebeschlüssen beizulegen. Aber auch diese Lösung ist abzulehnen. Bei der heutigen Zusammensetzung des Reichsrats ist er, wie wir gesehen haben, in keiner Weise geeignet, die Finanzinteressen des Reichs zu wahren. Würde aber bei einer etwaigen Verfassungsreform seine Zusammensetzung vernünftiger gestaltet, etwa so, daß entsprechend der Bevölkerungszahl die Mitglieder von den Länderparlamenten gewählt würden und dabei kleinere Länder, soweit sie nicht beseitigt würden, sich zur Wahl eines gemeinsamen Vertreters zusammentun müßten[2]),

---

1) Finanzdiktatur, DJZ. 1928 S. 51 ff.

2) Entsprechend § 33 des Preuß'schen Verf.-Entw.; vgl. auch Preuß, Reich und Länder S. 248; Lohmeyer S. 47.

so würde er — zum mindesten tatsächlich — zu einer zweiten Kammer neben dem Reichstag. Die Konflikte aber, die alle Verfassungsstaaten mit Mehrkammersystem gerade um die Finanzrechte der neben der allgemeinen Volkskammer stehenden „Ersten Kammer" erlebt haben, oder wie z. B. Frankreich zur Zeit noch erleben, und die überall letzten Endes doch dazu geführt haben, daß die direkt gewählte Volkskammer ihren maßgebenden Einfluß in Finanzsachen durchsetzte, lassen es nicht ratsam erscheinen, auch bei uns solche Verfassungskonflikte und solche Entwicklungen heraufzubeschwören[1]).

Wie im Reich den Ausbau des Reichsrats so hat man in den Ländern verschiedentlich angeregt, ein Organ entsprechend dem preußischen Staatsrat zu schaffen und ihm die gleichen Rechte zu geben. Das würde zwar ebenso wie in Preußen praktisch zu einer verläßlichen Schranke der Ausgabeninitiative führen, aber wir haben schon oben darauf hingewiesen, daß es richtiger erscheint, das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung selbst so zu gestalten, daß sie, die ja die Verantwortung für die gesamte Finanzverwaltung trägt, den entsprechenden Einfluß auf die Ausgabengebarung des Parlaments enthält, als sie auf den guten Willen eines anderen Staatsorgans zu verweisen.

Bezüglich der Ausgabebewilligungen der Länderparlamente hat man endlich — namentlich in verschiedenen Kundgebungen wirtschaftlicher Verbände der letzten Zeit[2]) — angeregt, dem Reichsfinanzminister ein Aufsichts- und Einspruchsrecht zu verleihen, wenn sie über das wirtschaftlich zu verantwortende Maß hinausgehen. Eine solche Maßnahme ist praktisch heute kaum möglich und auch nicht zu empfehlen. Sie würde nicht nur die ohnehin schon schwierige Stellung des Reichsfinanzressorts gegenüber den Ländern noch mehr erschweren, es wäre auch durchaus verfehlt, diesen die Verantwortung für ihre Ausgaben abzunehmen und sie auf ein Reichsorgan zu übertragen. Auch das würde nur dazu führen, daß die Länderparlamente es mit ihrer Pflicht, auf die Lage der Staatsfinanzen entsprechende Rücksicht zu nehmen, noch weniger Ernst nähmen und sich auf den Eingriff des Finanzministers verließen. So wäre praktisch der Schaden einer solchen Hemmung größer als der Nutzen.

2. Zweidrittelmehrheit für Ausgabebeschlüsse.

Außer diesen Befugnissen anderer Organe hat man als Schranke der Ausgabeninitiative im Reich und in den Ländern die Vorschrift erwogen, für Ausgabebeschlüsse allgemein Zweidrittelmehrheit des Parlaments vorzuschreiben oder doch dann, wenn die Bewilligungen eine

---

1) Vgl. Neumark, Budget und Parlament, Frankf.-Zeitung 1926 Nr. 191.

2) Vgl. z. B. die in DJZ S. 153 besprochene „Kundgebung" der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft, sowie die Denkschriften d. Präsidialmitglieds des Hansabundes E. Mosich (a. a. O. S. 40).

bestimmte Grenze — die unter Berücksichtigung der Steigerung der Reparations- und sonstigen zwangsläufigen Ausgaben im voraus für mehrere Jahre durch ein „Etatsgrundgesetz“ festgestellt werden müßte [1]) — überschreiten. Eine solche Vorschrift könnte zweifellos einen erheblichen Teil gefährlicher Ausgabenbeschlüsse verhindern, sie bringt aber in ihrer schematischen und starren Beschränkung eine unerwünschte Erschwerung des gesamten politischen nnd parlamentarischen Lebens. Insbesondere könnte eine rückschrittliche Minderheit jederzeit auch notwendige und begrüßenswerte Maßnahmen unter Umständen gegen den eigenen Willen der Regierung hintertreiben. Würde man aber etwa die Forderung der Zweidrittelmehrheit auf die Fälle beschränken, die den Vorschlag der Regierung überschreiten, so käme man praktisch zu derselben Regelung, wie sie sich schon jetzt in Bayern und Württemberg und ähnlich auch beim Reichsratsveto als ungenügend und unbefriedigend herausgestellt hat.

Hierher gehören auch die bezüglich der Beratung von Ausgabebeschlüssen im Parlament selbst verschiedentlich erhobenen Forderungen, die Ausgabebewilligungen grundsätzlich auf den Etat zu konzentrieren [2]) oder, nach französischem Muster, Bestimmungen in die Geschäftsordnung aufzunehmen, welche die Aufnahme von Agitationsanträgen sowie von Gehalts-, Renten- und Pensionsbewilligungen in den Etat untersagen [3]). Diese Reformbestrebungen sind durchaus begrüßenswert, die notwendige allgemein wirksame Schranke der Ausgabeninitiative des Parlaments bieten sie aber nicht.

3. Selbstbeschränkung des Parlaments nach englischem Muster.

Als brauchbare und wünschenswerte Form, die parlamentarische Ausgabeninitiative im Reich und in den Ländern in den notwendigen Grenzen zu halten, bleibt daher nur die Uebernahme des englischen Grundsatzes: Kein Ausgabebeschluß im Parlament ohne Antrag oder Zustimmung der Regierung. Er allein sichert der für die Finanzwirtschaft verantwortlichen Regierung den notwendigen Einfluß auf diesem lebenswichtigen Gebiet, ohne sie dauernden, störenden und gefährlichen Konflikten auszusetzen. Er allein gibt die Sicherheit, daß nur solche Ausgaben beschlossen werden, die mit Rücksicht auf die Gesamtlage der Staatsfinanzen und mit Rücksicht auf andere, dringendere Aufgaben zu rechtfertigen sind. Nicht nur in England, sondern ganz allgemein gilt ja, daß nur die Regierung auf Grund ihrer Erfahrungen, ihres Materials und ihrer genauen Kenntnis aller wirtschaftlichen Vorgänge und aller

---

1) Vgl. hierzu die wiederholten Ausf. des Reichstagsabgeordn. Dr. Fischer in den Etatsverhandlungen der letzten Jahre, z. B. 271. Sitzung des Haush.-Aussch. v. 27. 10. 27 (S. 14) und 347. Sitzung v. 22. 3. 28 (S. 3), auch Mosich S. 40 ff.; dagegen Hilferding R.-T.-Sitzung v. 28. 3. 28 (S. 13843 A).

2) Vgl. Abgeordn. Dr. Brüning in der 225. Sitzung d. Haush.-Ausschusses v. 28. 3. 27, Abgeordn. v. Guerard, R.-T.-Sitzung v. 21. 1. 28 — S. 12283 B.

3) Höpker-Aschoff, Königsb. Hartung'sche Zeitung v. 1. 2. 28 Nr. 53.

Staatsaufgaben in der Lage ist, die Leistungsfähigkeit des Staates im Ganzen zu übersehen, wie auch die Dringlichkeit der einzelnen Staatsaufgaben gegen einander abzuwägen. Diese Sicherung eines wohldurchdachten Systems in der ganzen Finanzbetätigung aber könnte praktisch kein Vetorecht bieten; denn die damit ausgestattete Stelle würde wegen der drohenden Komplikationen immer nur in ernsteren Fällen eingreifen, eine große Zahl von Beschlüssen, die zwar nicht unbedingt nötig und vor allem nicht die im Augenblick dringendsten sind, aber durchgehen lassen, wenn sie überhaupt nur ertragen werden können. So ist es verständlich, daß gerade die beiden letzten Reichsfinanzminister, die so sehr unter der Bewilligungsfreudigkeit des Reichstags zu leiden hatten, und sich infolgedessen eingehend mit der Notwendigkeit und Möglichkeit einer Beschränkung befaßt haben, übereinstimmend zu dem Ergebnis gekommen sind, daß auch bei uns in Deutschland der bewährte Brauch des englischen Unterhauses zur Geltung kommen müsse, der dem Parlament verbietet, überhaupt von dem Recht seiner Ausgabeninitiative Gebrauch zu machen[1]).

a) Die Uebernahme dieses Grundsatzes in das deutsche Reichs- und Landesstaatsrecht kann auf zweifache Art geschehen. Einmal kann man durch Gesetz die Ausgabeninitiative des Parlaments überhaupt ausschließen oder aber, wie dies auch in England geschehen ist, in den Geschäftsordnungen der Parlamente zum Ausdruck bringen, daß über Ausgabenanträge nicht verhandelt wird, wenn die Regierung sie nicht eingebracht oder sich mit ihnen einverstanden erklärt hat.

Der erste Weg ist nicht zu empfehlen, aus doppeltem Grund. Zunächst würde ein Gesetz, das die Initiative des Parlaments bei Ausgabebeschlüssen rechtlich beseitigte, verfassungsändernden Charakter haben[2]). Denn grundsätzlich haben die Parlamente im neuen Recht allgemein die Gesetzesinitiative. Allerdings nicht mehr in dem Sinn einer „äußeren" Initiative[3]), eines Rechts des Parlaments als solchem, einem anderen gesetzgebenden Organ Gesetzesvorschläge zu machen, mit der Wirkung, daß dieses durch ablehnende oder zustimmende Stellungnahme darauf reagieren muß; das war die Art der Gesetzesinitiative, die die alten konstitutionellen Verfassungen den Parlamenten gewährleisteten, etwa wenn die alte Reichsverfassung in Art. 23 bestimmte, daß „der Reichstag das Recht" habe, „Gesetze vorzuschlagen", oder Art. 64 der alten preuß. Verf. Urkunde davon sprach, daß „dem Könige so wie jeder

1) Vgl. Reichsfinanz-Min. Dr. Reinhold in der R.-T.-Sitzung v. 10. 2. 26 (Sten. Ber. S. 4507 C), Reichsfinanz-Min. Dr. Köhler in den Sitzungen v. 19. 1. 28 (S. 12242 D) und v. 23. 1. 28 (S. 12327 B); vgl. ebenso Abgeordn. Dr. Quaatz in der 225. Sitzung des Haush.-Ausschusses v. 28. 3. 27 (S. 9), Lohmeyer S. 47; Braun, Frankf.-Ztg. v. 30. 12. 26 Nr. 969 und das Referat Dr. Hermann Fischer's auf der Tagung des wirtsch.-politischen Gesamtausschusses des Hansabundes vom September 1926 (Deutsche Allgm. Zeitung v. 26. 9. 26 Nr. 448/49).

2) Ebenso Neumark, Frankfurter-Zeitung 1926 Nr. 191 und Braun a. a. O.

3) Hatschek, Staatsrecht II S. 20 ff.

Kammer" dieses Recht zustehe. Diese äußere Gesetzesinitiative kommt heute für das Parlament selbst nicht mehr in Frage; es steht ihm ja kein anderes, gleichberechtigtes gesetzgebendes Organ mehr gegenüber, dem es solche Vorschläge machen könnte. Die äußere Initiative ist heute in erster Linie Sache der Regierung gegenüber dem Parlament (Art. 68 Abs. 1 RV., Art. 50 pr. V.) und des Volkes beim Volksbegehren (Art. 73 Abs. 3 RV. und Art. 6 Ziff. 1 und 2 pr. V.); als unechte Initiative — unecht, weil sie nicht unmittelbar auf das Parlament einwirkt, sondern zunächst nur auf die Regierung, und auch keine Reaktionspflicht des Parlaments begründet[1]) — steht sie auch dem Reichsrat, Reichswirtschaftsrat und Staatsrat zu (Art. 69 Abs. 2, 165 Abs. 4 RV., Art. 40 Abs. 3 pr. V.).

Wohl aber gibt das heutige Verfassungsrecht den Parlamenten allgemein eine „innere" Gesetzesinitiative, d. h. die Befugnis, grundsätzlich ohne Anregung von außen her aus sich heraus Gesetzesbeschlüsse zu fassen, und dementsprechend ihren Mitgliedern das Recht, in der eigenen Körperschaft solche Gesetzgebungsbeschlüsse anzuregen und eine Beschlußfassung über diese Anregungen zu verlangen. Das ist der Sinn des Art. 68 Abs. 1 RV., wenn er bestimmt, daß Gesetzesvorlagen von der Regierung „oder aus der Mitte des Reichstags" eingebracht werden[2]); und wenn auch Preußen und andere Länder (z. B. Baden) in ihren Verfassungen besondere Vorschriften über die Gesetzesinitiative des Landtags nicht haben, so muß auch hier dasselbe gelten, ergibt es sich doch ganz allgemein aus der heutigen unabhängigen Stellung des Parlaments in Angelegenheiten der Gesetzgebung. Freilich soll damit nicht ein Recht jedes einzelnen Abgeordneten auf eigene Initiative anerkannt werden — die allgemeine Fassung des Art. 68 Abs. 1 RV. zwingt nicht zu solcher Auslegung und erst recht läßt das Fehlen jeder Bestimmung in Preußen auch eine andere Auslegung zu —, sondern Sinn und Bedeutung dieses Grundsatzes der „inneren" parlamentarischen Gesetzesinitiative liegen heute darin, einer Minderheit im Parlament, die im Reich und in Preußen durch die Geschäftsordnung näher bestimmt ist[3]), in anderen Länderverfassungen unmittelbar irgendwie geregelt oder festgesetzt wird[4]), „ein Recht auf die Behandlung der von ihr vorgeschlagenen Entwürfe" zu geben[5]), sie davor zu schützen, daß im Einzelfall eine rücksichtslose Mehrheit ihre Anträge ohne sachliche Prüfung übergeht. Würde aber durch Gesetz diese Befugnis des Parlaments und seiner Parteigruppen

---

1) Anschütz, R.V. Anm. 2 und 3 zu Art. 68; Hatschek, Staatsrecht II S. 23.

2) Gleichlautend z. B. auch § 7 der Württemb. Verf.

3) Nach § 49 der GO. des Reichstags und § 32 Abs. 1 der GO. des preuß. Landtags muß jeder Initiativantrag von 15 Abgeordneten unterschrieben sein.

4) z. B. bestimmt § 20 der sächs. Verfassung, daß 10 Abgeordnete die Abstimmung über einen Antrag verlangen können und § 36 der bayer. Verfassung gibt dieses Recht jedem Abgeordneten „nach Maßgabe der Geschäftsordnung".

5) Poetzsch-Heffter Anm. 3a zu Art. 68 RV.

rechtlich ausgeschlossen, so wäre das eine Verfassungsänderung. Man kann wohl nicht mit Poetzsch-Heffter[1]) aus dem Wortlaut des Art. 68, die Gesetzesvorlagen werden „von der Regierung oder aus der Mitte des Reichstags" eingebracht, folgern, daß hier zwar beiden Stellen ein Initiativrecht gegeben sei, daß aber dieser Artikel „einer Abgrenzung der Initiative zwischen Reichstag und Reichsregierung", etwa dadurch, daß für bestimmte Gebiete rechtlich nur die der Regierung zugelassen würde, nicht entgegenstehe. Der Sinn des Art. 68 ist doch wohl der, daß allgemein sowohl dem Reichstag wie der Reichsregierung das Recht zustehen soll, Vorlagen zur Beratung zu bringen. Wenn Poetzsch-Heffter sich auf § 21 Abs. 1 der Reichshaushaltsordnung beruft, wo die „Budgetinitiative", die Aufstellung und Einbringung des Entwurfs zum Haushaltsplan allein der Regierung übertragen ist, so schlägt das nicht durch; denn wir haben schon erwähnt, daß bei der Annahme der Reichshaushaltsordnung ausdrücklich deren verfassungsändernder Charakter — schon mit Rücksicht auf die Stärkung des Einflusses des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers bei Aufstellung des Etatsentwurfs — anerkannt und bei der Abstimmung berücksichtigt worden ist. Und erst recht versagt diese Auslegung Poetzsch-Heffter's, wenn in den Länderverfassungen ganz allgemein, ohne direkte Gegenüberstellung des Initiativrechts der Regierung, einer bestimmten Zahl von Abgeordneten das Recht zugesprochen ist, Entwürfe zur Beratun'g einzubringen.

Es läßt sich also wohl nicht leugnen, daß eine gesetzliche Beseitigung der selbständigen Parlamentsinitiative bei Ausgabebeschlüssen verfassungsändernden Charakter haben würde. Das aber spricht unbedingt gegen diesen gesetzlichen Weg. Wäre unter Umständen schon die Einführung des von uns geforderten Grundsatzes ausschließlicher Ueberlassung der Ausgabeninitiative an die Regierung auf diesem Wege infolge der notwendigen Zweidrittelmehrheit schwierig, so tritt dieser Gesichtspunkt — solche Schwierigkeiten ließen sich bei gutem Willen überwinden — weit zurück hinter dem Gedanken, daß wir gegenwärtig von förmlichen Verfassungsänderungen nach Möglichkeit absehen müssen. Die Verfassungen sind in schwerster Zeit großenteils überraschend schnell zustande gekommen und haben sich im ganzen durchaus als brauchbare Grundlagen des staatlichen Lebens bewährt. Nach der Periode des Umstürzens und Neuschaffens heißt es jetzt erst einmal, das Geschaffene in der Praxis ausbauen. Wenn sich dabei im Einzelnen Mängel zeigen, so soll man erst versuchen, sie durch entsprechende Auslegung und vernünftige Anwendung der rechtlichen Grundsätze zu beheben. Erst der Sinn, in dem eine Verfassungsbestimmung praktisch gehandhabt wird, entscheidet ja in den meisten Fällen über ihre praktische Brauchbarkeit oder Unbrauchbarkeit. Da wir aber hier den gewünschten Zweck ohne förmliche

---

1) Anm. 3 c a. a. O.

Verfassungsänderungen erreichen können, scheidet dieser Weg gesetzlicher Regelung aus[1]).

Die Einführung des Grundsatzes ohne Inanspruchnahme der förmlichen Gesetzgebung scheint uns aber auch deswegen zweckmäßiger zu sein, weil bei solcher gesetzlicher Regelung das Parlament sein Ausgabebewilligungsrecht rechtlich und grundsätzlich für immer aufgäbe und es nur mit großen Schwierigkeiten möglich wäre, falls sich die Neuregelung nicht bewähren sollte, später die entsprechende Rückübertragung durch neues verfassungsänderndes Gesetz vorzunehmen. Der große praktische Vorteil der Einführung in Form einer Ergänzung der Geschäftsordnung liegt demgegenüber ja darin, daß tatsächlich das Parlament auf kein Recht endgültig zu verzichten braucht. Es legt sich eine freiwillige Schranke, auf, indem es erklärt: Ich will in Zukunft von mir aus keine Ausgaben beantragen. Diese Erklärung kann es nicht nur durch einfachen Mehrheitsbeschluß in seine Geschäftsordnung aufnehmen und sich so in seiner Praxis daran binden, es kann sie ebenso nötigenfalls jederzeit durch einfachen Mehrheitsbeschluß wieder umstoßen. Und bei der Peinlichkeit, mit der der Reichstag und die Länderparlamente berechtigterweise ihre verfassungsmäßigen Rechte zu wahren suchen, scheint dies der einzige Ausweg zu sein, überhaupt in nächster Zeit zu einer wirksamen und gesunden Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts zu kommen. Unsere Forderung lautet daher, daß auch in unseren deutschen Parlamenten durch Geschäftsordnungsbestimmung der Brauch festgelegt wird, daß über keinen Ausgabebewilligungsantrag beraten oder abgestimmt wird, wenn nicht die Regierung ihn einbringt oder ihm zustimmt.

b) Gegen diese Art der Regelung bestehen zunächst keine rechtlichen Bedenken. Man hat solche vereinzelt darin gesehen[2]), daß doch die Verfassung die Gesetzesinitiative aus der Mitte des Parlaments rechtlich ermögliche und daß dieser Grundsatz nicht durch einfache Anordnung der Geschäftsordnung umgestoßen werden könne. Dieser Einwand ist aber unberechtigt. Ebenso, wie man schon in den 90er Jahren in der französischen Kammer ähnlichen Bedenken gegenüber „mit Recht"[3]) betont hat, daß die Geschäftsordnung doch jederzeit durch Verfahrensvorschriften die Ausgabeninitiative über die Verfassung hinaus beschränken könne — und die französische Verfassung gibt sogar jedem einzelnen Parlamentsmitglied das Initiativrecht[4]) —, so muß das auch heute bei uns gelten. Rechtlich wird ja an den bestehenden Verfassungsgrundsätzen nichts geändert, rechtlich

1) Reichsfinanz-Min. Dr. Reinhold dagegen verlangt „gesetzliche Festlegung" des Grundsatzes RT.-Sitzung v. 10. 2. 26 (S. 5407 C); dagegen insofern mit Recht Neumark, Frankfurter-Ztg. 1926 Nr. 191, und Braun, Frankfurter-Ztg. 1926 Nr. 969.

2) Vgl. z. B. Abgeordn. Wallraf, RT.-Sitzung v. 20. 1. 28 S. 12261, und bezüglich derselben Bedenken für das franz. Recht Jèze S. 79, 82 f.

3) Jèze S. 79.

4) s. oben S. 20 Anm. 2.

bleibt die Initiative des Parlaments und seiner Gruppen unberührt. Es wird in formeller Hinsicht ja nur für den Gang der Verhandlung angeordnet, daß der Präsident keine Beratung und Beschlußfassung über einen Ausgabeantrag zulassen darf, wenn die Regierung ihm nicht zustimmt. Nicht auf sein Recht der Ausgabeninitiative, sondern nur auf die praktische Ausübung innerhalb eines bestimmten, eng begrenzten Gebiets verzichtet das Parlament freiwillig für sich und für seine einzelnen Gruppen; und ebenso wie der Einführungsbeschluß, würde der formlose Mehrheitsbeschuß, durch den es diese Beschränkung wieder aufhebt, an seinen verfassungsrechtlichen Befugnissen selbst nicht das geringste ändern. Dagegen aber, daß zunächst das Parlament als Ganzes für bestimmte Fälle auf sein Recht verzichtet, ohne Anregung von außen her im Gesetzgebungsverfahren tätig zu werden, bestehen sicher keine rechtlichen Bedenken; denn jeder, der ein Recht hat, kann auf seine Ausübung verzichten. Es bestehen aber auch keine Bedenken wegen des entsprechenden, in der „inneren Gesetzesinitiative" enthaltenen Grundsatzes, daß die Minderheit des Parlaments im Einzelfall von der Mehrheit sachliche Behandlung ihrer Anträge soll verlangen können. Denn dieser Schutz der Minderheit gegen das Vorgehen einer unsachlichen rücksichtslosen Mehrheit im Einzelfall hat nur da Sinn, wo es sich um Gebiete handelt, auf denen das Parlament überhaupt als Ganzes tätig werden soll und will, nicht aber auf Gebieten, die es allgemein für immer aus seiner Ininitiative ausgeschieden hat. Weil es sich hier um eine generelle Maßnahme handelt, deshalb ist sie auch mit Rücksicht auf eine etwaige Benachteiligung der Mindermehrheit rechtlich unbedenklich. Man muß ja auch bedenken, daß das Parlament doch im Einzelfall jeweils ohne weiteres berechtigt wäre, jeden solchen Antrag durch einfachen Mehrheitsbeschluß abzulehnen, zwar nicht in Form der fränzösischen „prise en considération", also der besonderen förmlichen Beschlußfassung darüber, ob der Antrag überhaupt zur Debatte gestellt wird — eine solche Vorentscheidung kennt die deutsche Parlamentspraxis der neueren Zeit nicht mehr[1]) —, wohl aber in Form der sachlichen Entscheidung. Und wenn es jetzt allgemein erklärt, solche Anträge ohne Befürwortung der Regierung nicht nicht mehr zulassen zu wollen, so nimmt es nur schon jetzt im voraus allgemein diese Ablehnung später gestellter und von der Regierung nicht befürworteter Ausgabenanträge vor, und es ist nicht einzusehen, warum diese vorweggenommene Ablehnung nicht als Geschäftsordnungsgrundsatz ausgesprochen werden könnte; hat doch auch das englische Unterhaus unbedenklich diesen Grundsatz 200 Jahre festgehalten, ohne etwa rechtlich die Gesetzesinitiative seiner Mitglieder auszuschließen. Rechtliche Bedenken gegen die von uns vorgeschlagene Lösung bestehen daher nicht[2]).

c) Die Einführung des Grundsatzes, keine Ausgabebeschlüsse ohne Einwilligung der Regierung zuzulassen, bedeutet aber auch keine

1) Hatschek, Staatsrecht II S. 29.
2) Im Ergebnis ebenso Braun, Frankfurter-Ztg. v. 30. 12. 26 Nr. 969.

Verletzung der im heutigen Verfassungsrecht geltenden Grundsätze des parlamentarischen Systems. Man hat auch das hier und da behauptet[1]) und gemeint, durch jede Beschränkung werde die Verantwortung für die Finanzgebarung von der Volksvertretung weggenommen und das entspreche nicht den Grundsätzen des parlamentarischen Systems. Das ist aber, wenigstens bei der von uns vorgeschlagenen Form geschäftsordnungsmäßiger Beschränkung, nicht richtig. Das Parlament behält ja grundsätzlich seine Verantwortung. Gerade das Festhalten an dem freiwillig ausgesprochenen Verzicht auf Ausübung der Ausgabeninitiative fordert höchstes Verantwortungsbewußtsein, allerdings ein durch den einmal eingeführten Brauch und seine allmähliche Bewährung so gestärktes Verantwortungsbewußtsein, daß ein Außerachtlassen kaum mehr zu befürchten ist. Und andererseits wird bei einem Verzicht auf eigene direkte Initiative das Parlament ja gezwungen, die Zustimmung der Regierung zu der gewünschten Ausgabe herbeizuführen. Verhält sich die Regierung ablehnend und hält es die Ausgabe für dringend nötig, so muß es seine ganze politische Macht in die Wagschale werfen und schließlich die widerstrebende Regierung durch Mißtrauensvotum stürzen, um seinen Willen durchzusetzen; damit übernimmt es dann aber auch offen und allein die volle Verantwortung für das Ausgabevorhaben und für die den Finanzen daraus erwachsenden Folgen. Also gerade eine starke Betonung der Verantwortung des Parlaments im Ernstfall. Aber auch die Reinlichkeit des ganzen parlamentarischen Lebens wird nur gewinnen. Denn mit der Beseitigung aller Interessen- und Agitationsanträge ist nicht nur dem Staatsganzen gedient, sondern vor allem auch den Parteien, die es bei ihrer politischen Tätigkeit ernst nehmen mit der Verantwortung gegenüber dem Ganzen, und die nun nicht mehr dem unlauteren Wettbewerb verantwortungsloser Gruppen ausgesetzt sind.

Wenn aber durch die Einschränkung der direkten Ausgabeninitiative des Parlaments die Stellung der Regierung gestärkt wird, so widerspricht das ebenfalls nicht den parlamentarischen Grundsätzen. Es ist nicht richtig, wenn Neumark[2]) gegen die Einführung des englischen Grundsatzes ausschließlicher Regierungsinitiotive einwendet, bei der Schwierigkeit, in Deutschlands Mehrheitsregierungen zustande zu bringen, es sei möglich, daß die Regierung im Einzelfall anderer Ansicht sei, als der Reichstag und „dann wäre tätsächlich nicht mehr der Reichstag, der nach der Reichsverfassung Repräsentant des Trägers der Reichsgewalt, des deutschen Volkes, sein soll, alleinige oberste Gewalt im Reiche, sondern in wichtigen Fragen wäre er der Regierung untergeordnet". Gegenüber solchen Anschauungen haben wir schon oben, im Anschluß an Hugo Preuß, ausgeführt, daß man im Verfassungsstaat sehr vorsichtig sein muß mit der Verwendung von Begriffen wie denen „des alleinigen Trägers der

---

1) Vgl. z. B. Abgeordn. Dr. Hilferding RT.-Sitzung v. 28. 3. 28 (S. 13843 A).
2) Budget und Parlament, Frankfurter-Ztg. 1926 Nr. 191.

Reichsgewalt", „des Repräsentanten" dieses Trägers — ist nicht gerade im Reich auch der Reichspräsident „Repräsentant" des deutschen Volkes —, daß es vor allem kein „oberstes Organ" in dem Sinne gibt, daß es in allen Fragen allein zu entscheiden, den anderen Staatsorganen ihre Meinung vorschreiben könnte. Insbesondere verlangt das parlamentarische System durchaus nicht, daß die Regierung immer nur sklavisch den Willen des Parlaments ausführe. Im Gegenteil. „Es ist — wir können uns hier wieder auf den Vater der Weimarer Verfassung selbst berufen — vielleicht die größte Gefahr, die der Demokratie erwachsen kann, wenn durch allzu gehäufte Kontrollmaßregeln die demokratische Regierung allzu sehr am Regieren behindert wird". „Parlamentarische Regierung heißt nicht, daß das Parlament oder seine Fraktionen in ihrer vielköpfigen Unverantwortlichkeit unmittelbar regieren, sondern daß eine Regierung klar verantwortlicher Persönlichkeiten besteht, deren Stärke vor Ausland und Inland darin wurzelt, daß sie die anerkannten Führer der im Parlament organisierten herrschenden öffentlichen Meinung ihres Volkes sind" [1]). In den großen Linien der Politik soll die Regierung mit der Mehrheit des Parlaments übereinstimmen; aber in diesen Grenzen soll auch im parlamentarischen System die Regierung führen, nicht sich vom Palarment führen lassen. Und wenn Neumark weiter darauf verweist, daß bei uns nicht in dem Maße, wie England, eine grundsätzliche Uebereinstimmung zwischen beiden Staatsorganen gewährleistet sei, weil Mehrheitsregierungen schwer zu bilden seien und das Regieren mit Minderheitskabinetten und Ermächtigungsgesetzen üblich werde, so können wir entgegnen, daß seit 1926, als er diese Ausführungen niederschrieb, die von ihm kritisierten Erscheinungen stark zurückgetreten sind. Allerdings besteht auch heute noch bei jeder Regierungskrise die Schwierigkeit, eine klare Mehrheitsregierung zu bilden. Im Interesse eines reibungslosen Arbeitens unseres Regierungssystems ist es aber unbedingte Pflicht des Parlaments und seiner Parteien, immer mehr darauf hinzuarbeiten, daß solche Mehrheitsbildungen schnell und in klarer Entscheidung zustandekommen. Wenn die Entwicklung hier noch nicht zu einem völlig befriedigenden Zustand geführt hat, so kann man aber jedenfalls den einstweiligen Stand der politischen Praxis nicht als etwas Unabänderliches ansehen und mit seiner notwendig zu beseitigenden Mangelhaftigkeit die Unmöglichkeit begründen wollen, andere gesunde Grundsätze im deutschen Parlamentarismus zur Geltung zu bringen.

Daß mit dem Verzicht auf ein direktes Ausgabeninitiativrecht endlich kein Verzicht des Parlaments auf die Geltendmachung von Ausgabewünschen überhaupt ausgesprochen ist, gilt bei uns ebenso, wie wir im englischen Recht gesehen haben. Auch bei uns kann das Parlament nach wie vor seine Wünsche in Entschließungen, Interpellationen und überhaupt mit Einsetzung seiner ganzen weitgehenden politischen Macht

---

1) Preuß, Recht, Staat und Freiheit S. 426, 445.

zum Ausdruck bringen. Letzten Endes hat es ja die Regierung durch sein Mißtrauensvotum immer in der Hand. Und gerade weil es diese starke Stellung heute hat, die das englische Parlament sich schon vor 200 Jahren geschaffen hatte, deshalb kann es auch ruhig den weiteren Schritt mitgehen und sich im Interesse der Staatsfinanzen und im Interesse seines eigenen Ansehens eine kluge Mäßigung bei seiner Ausgabengebarung auferlegen; und ebenso wie in England diese Selbstbeschränkung geradezu „als ein Korrelat des parlamentarischen System betrachtet wird"[1]), so muß sie auch bei uns die Befugnisse des Parlaments ergänzen.

d) Wirksam ist diese Lösung aber in der Praxis auch. Denn alle Mißstände, die sich zunächst aus der Häufung unverantwortlicher Bewilligungsanträge ergeben, sind ohne weiteres beseitigt, weil ihre Behandlung im Parlament ja unterbunden ist. Gegenüber der Höhe der gefaßten Ausgabebeschlüsse selbst aber besteht ebenfalls eine genügende Sicherung. Da bei Eingreifen der Regierung hier noch kein Beschluß des Parlaments vorliegt, ist es für sie viel leichter, als etwa bei einem nachträglichen Veto, sich mit der Parlamentsmehrheit auf einer vernünftigen Linie zu einigen. Es fehlen ja die Spannungen, die bei einem nachträglichen Veto das Parlament so leicht zur Unnachgiebigkeit verleiten müssen. Deshalb ist auch nicht zu befürchten, daß es im Einzelfall etwa die Regierung durch Drohung mit der Vertrauensentziehung zu unangebrachter Nachgibigkeit veranlassen könnte. Die in solchem äußersten Konfliktsfall offen zu Tage tretende Verantwortung und die Schwierigkeiten einer neuen Regierungsbildung werden das Parlament normalerweise davon abhalten, einen Konflikt mit der Regierung auf die Spitze zu treiben, wenn nicht grundsätzliche politische Entscheidungen auf den Spiele stehen und ein solches Vorgehen rechtfertigen. Es beeinträchtigt die praktische Wirksamkeit dieser Lösung daher nicht, wenn in solchen Fällen das Parlament sich mit Hilfe eines Mißtrauenvotums gegenüber der Regierung durchsetzen kann, sondern es entspricht nur der in der Verfassung zum Ausdruck gekommenen und heute maßgebender Auffassung von der Stellung des Parlaments als grundsätzlich ausschlagebendem Willensorgan im Staat.

Bedenken gegen die praktische Wirksamkeit könnte man auch daraus herleiten wollen, daß bei dieser formlosen Einführung des Grundsatzes der alleinigen Ausgabeninitiative der Regierung als Geschäftsordnungsbrauch immer die Möglichkeit besteht, mit dem Brauch zu brechen, ihn durch einfachen Mehrheitsbeschluß umzustoßen; man könnte befürchten, daß das Parlament im entscheidenden Augenblick die Schranke umstößt und die Ausgabe doch gegen den Willen der Regierung beschließt. Auch diese Befürchtung teilen wir nicht. Wir haben schon oben angedeutet, daß maßgebend für eine gesunde Finanzgebarung des Parlaments in erster

---

1) Reichsfinanz-Min. Dr. Köhler in der RT.-Sitzung v. 19. 1. 28 — S. 12242.

Linie seine Einsicht, sein eigenes Verantwortungsbewußtsein ist. Wir zweifeln nicht, daß dieses Verantwortungsbewußtsein in den weitesten Kreisen der deutschen Parlamente auch vorhanden ist; nur waren bisher die Versuchungen der politischen Praxis zu groß, um augenblicklicher Vorteile willen, der besseren Ueberzeugung untreu zu werden. Diese Versuchungen schaltet der vorgeschlagene Geschäftsordnungsgrundsatz aus. Ist er aber einmal eingeführt, so wird das Parlament in seinem größten, von dem Willen zu sachlicher Arbeit im Interesse des ganzen Volkes beseelten Teil bald erkennen, wie sehr ihm dieser Grundsatz die sachliche Arbeit erleichtert, wie viele unnötige Debatten und Ausschußverhandlungen, wie viel Aerger und Erbitterung im Wahlkampf er erspart; es wird erkennen, daß es selbst das größte Interesse an seiner ausnahmslosen Durchführung hat. Und wenn im Einzelfall einmal von der einen oder anderen Seite der Wunsch laut werden sollte, sich über die selbstgewählte Schranke hinwegzusetzen, dann wird sich immer eine Mehrheit der verantwortungsbewußten Parteien und Abgeordneten finden, die den Grundsatz verteidigt, zumal es sich in solchen Fällen regelmäßig nur um außergewöhnliche Ausgabewünsche handeln kann. Was vom grundsätzlichen Standpunkt der Parlamentsmehrheit aus berechtigt und tragbar erscheint, wird die mit ihr in den Grundanschauungen übereinstimmende Regierung ohnehin beantragen oder aufgreifen. Andererseits fallen bei der Entscheidung darüber, ob in gegebenem Fall etwa mit dem geforderten Geschäftsordnungsgrundsatz gebrochen werden soll oder nicht, die Gründe, die bisher bei der Abstimmung über allzu weitgehende Ausgabeanträge selbst so leicht eine Mehrheit brachten und bringen, großen Teils weg. Hier handelt es sich ja nicht mehr so sehr darum, u. U. einen populären Ausgabeantrag zu Fall zu bringen und damit den Abfall der Wählermaßen zu riskieren, sondern es dreht sich in erster Linie darum, an einem gesunden Grundsatz parlamentarischer Praxis festzuhalten, dessen Berechtigung nicht nur im Parlament selbst immer mehr anerkannt werden muß, sondern für dessen Aufrechterhaltung auch die politischen Kreise außerhalb des Parlaments, die Wähler, immer mehr Verständnis gewinnen müssen.

Nimmt man zu diesen Erwägungen die günstigen Erfahrungen, die England und neuerdings Amerika mit den Verzicht des Parlaments auf eine eigene Ausgabeninitiative gemacht haben, hinzu, bedenkt man weiter, daß es sich auch für Deutschland hier nicht um grundsätzlich neue Gedanken handelt, sondern daß seine besten Traditionen, die altpreußischer Sparsamkeit — man denke an die Beschlüsse der Budget-Komission des Abgeordnetenhauses von 1863 — und echter großdeutscher Demokratie — man denke an die Frankfurter Reichsverfassung — sich hier verneinen, so muß man dazu kommen, daß diese Regelung heute auch für uns die gegebene ist [1]). Notwendig ist sie im Reich und in

1) Für einen Zweig der Reichsfinanzen besteht übrigens der Grundsatz ausschließlicher Ausgabeninitiative der Verwaltung heute schon, nämlich für das aus der allgemeinen Finanzverwaltung abgetrennte Sondervermögen der deutschen Reichspost.

den meisten Ländern; zu begrüßen wäre sie als Ergänzung und Vervollkommnung auch in den Ländern, die bereis praktisch wirksame Schranken der parlamentarischen Ausgabeninitiative besitzen, in ihnen aber nicht die besondere Verantwortung der Regierung für die Staatsfinanzen in dem wünschenswerten Umfang zum Ausdruck zu bringen, also insbesondere auch in Preußen.

B. Notwendigkeit und Wege einer Reform in den Kommunalverbänden.

Wie steht es nun noch mit der Notwendigkeit und Möglichkeit einer Reform des parlamentarischen Ausgabebewilligungsrechts der kommunalen Vertretungskörperschaften?

I. Praktische Brauchbarkeit der bestehenden Schranken.

1. Zwei Gruppen von Hemmungen einer übertriebenen Ausgabeninitiative hatten wir bei ihnen gefunden, einmal Schranken, die sich aus der Stellung der einzelnen Kommunalorgane zueinander ergaben, und andere, die in den Befugnissen der staatlichen Aufsichtsbehörde begründet waren. Ihre praktische Bedeutung ist verschieden. Die erste Gruppe, also insbesondere das Recht des Magistrats zu allen Ausgabebeschlüssen der Stadtverordnetenversammlung zuzustimmen, wird sich praktisch nicht allzu stark auswirken. Dadurch, daß der Magistrat heute von der Stadtverordnetenversammlung für die Zeit ihrer eigenen Wahlperiode nach dem Verhältniswahlsystem gewählt wird, ist er tatsächlich und politisch in stärkste Abhängigkeit von deren Fraktionen gekommen. Findet sich bei den Stadtverordneten eine Mehrheit für einen Ausgabebeschluß, so wird auch der Magistrat, der ja in der Regel die gleiche politische Zusammensetzung aufweist, dem einmal gefaßten Beschluß in den seltensten Fällen ernsthaften Widerstand entgegensetzen. Gerade bei solcher nachträglicher Reaktion auf Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung tritt zutage, daß der Magistrat, wenn er auch formell als das die Verwaltung verkörpernde Organ anzusehen ist, das gegenüber der Stadtverordnetenversammlung die Interessen der Gemeinde als Ganzes zu wahren hat, sich doch oft in der Praxis ebenso wie diese als eine Art Interessenvertretung der einzelnen Bürgerkreise fühlt. Die eigentliche, für das Wohlergehen der Stadt voll verantwortliche Verwaltung verkörpert sich auch in der Magistratsverfassung tatsächlich mehr in dem Bürgermeister als im Magistrat. Deshalb kommt in der Praxis

---

Hinsichtlich seiner bestimmt § 6 Abs. 2 des Reichspostfinanzgesetzes v. 18. 3. 1924 (R.G.Bl. I S. 287), daß der Verwaltungsrat, der hier an Stelle des Reichstags und Reichsrats über den Postetat beschließt, nicht befugt ist, „eine Erhöhung der Ausgaben über den Vorschlag des Reichspostministers hinaus gegen dessen Widerspruch vorzunehmen".

seinem formell so weitgehenden Zustimmungsrecht zu Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung nicht die Bedeutung einer wesentlichen Schranke für deren Ausgabebewilligungsrecht zu. Daß auch die anderen rechtlichen Befugnisse der den Kommunalvertretungen nebengeordneten Organe, vor allem das sog. „Beanstandungsrecht“ des Bürgermeisters wegen Interessenschädigung praktisch keine allzu große Bedeutung hat, ist leicht einzusehen, wird es doch ein Bürgermeister nach Möglichkeit immer vermeiden, die Entscheidung des Bezirksausschusses gegen seine eigene Gemeindevertretung oder seinen Magistrat anzurufen. Und ebenso hat der tatsächliche Einfluß, den etwa der Bürgermeister in rheinischen Städten als Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung auf deren Ausgabengebarung ausüben kann, eine Grenze in seiner persönlichen Ueberzeugungskraft und in der Einsicht der Stadtverordnetenversammlung. Eine verläßliche Schranke gegen Uebertreibungen der Ausgabeninitiative durch die Stadtverordneten bildet er ebenso wenig wie die anderen, inneren, organisationsmäßigen Hemmungen der Bewilligungsfreudigkeit der Kommunalvertretungen überhaupt.

2. Anders steht es in gewissem Sinn mit den äußeren Schranken, die die Befugnisse der staatlichen Aufsichtsbehörden der Ausgabeninitiative der Kommunalkörperschaften bieten. Soweit überhaupt eine Einschränkung durch Eingriffe von außen her sich in der Praxis durchführen läßt, sind ihre Aufsichtsrechte — Genehmigungspflicht aller Beschlüsse, die neue Belastungen ohne rechtliche Verpflichtung bringen, sowie der wichtigsten Einnahmebeschlüsse der Kommunen — weitgehend genug, um bei energischer Handhabung Auswüchse zu verhindern. Zwar hat das System der Aufsichtsrechte auch einzelne äußere Mängel, so z. B. sind bei den Provinzen die Aufsichtsbefugnisse in Finanzsachen allzu beschränkt. Insbesondere müßten auch hier die periodischen Einnahmebeschlüsse, die jährliche Festsetzung der Provinzialumlage bei bestimmter Höhe einer staatlichen Genehmigung unterworfen werden. Gerade solche Umlagen, deren Lasten auf anderen Schultern ruhen, werden allzu leicht überspannt. Die Genehmigungspflicht der Ausgabebeschlüsse, die neue Lasten in sich schließen, bietet keinen vollen Ersatz, denn bei ihrer Genehmigung werden ebenso wie bei der entsprechenden Beschlußfassung die Provinzialvertretung, auch die Genehmigungsbehörden die Gesamtfinanzlage nicht immer genügend übersehen können, abgesehen davon, daß auch hier, ebenso wie bei den Kreisen nur solche Beschlüsse genehmungspflichtig sind, welche Lasten für über mehr als fünf Jahre hinaus bringen. Auch diese Beschränkung der Genehmigungspflicht bei willkürlichen Neubelastungen auf solche Beschlüsse, die sich länger als fünf Jahre auswirken, bei Kreisen und Provinzen und erst recht das völlige Fehlen dieser speziellen Bestimmung in vielen Kommunalverfassungen, vor allem in den älteren Städteordnungen, erscheint als ein Mangel der staatlichen Aufsichtsrechte. Eine Aenderung dahin, daß alle solche Beschlüsse allgemein der Genehmigung unterliegen, wie es jetzt schon § 56 Abs. 4

der Hessen-Nassauischen Städteordnung beispielsweise vorschreibt, würde daher nicht nur im Interesse der Einheitlichkeit zu begrüßen, sondern auch tatsächlich begründet sein, da naturgemäß gerade diese Beschlüsse alle unnötigen Ausgabebewilligungen umfassen und andererseits die Beschränkung der staatlichen Genehmigung allein auf die Einnahmebeschlüsse die Kommunen selbst wie die Aufsichtsbehörde leicht in schwierige Zwangslagen bringen kann.

Im allgemeinen aber geben die Aufsichtsrechte der Staatsbehörde den weitgehendsten Einfluß auf die kommunale Finanzgebarung, der sich vor allem in der Genehmigungspflicht aller wichtigen Einnahmefestsetzungen der Kommunen — der periodischen in den Steuerverteilungsbeschlüssen, der außergewöhnlichen in den Anleihebeschlüssen — zeigt. Wenn dieses Aufsichtsrecht trotzdem nicht vermocht hat, eine übertriebene Ausgabensteigerung durch die Bewilligungsfreudigkeit vieler Kommunalvertretungen, namentlich in den ersten Jahren nach der Stabilisierung, zu verhindern, wenn übertrall Klagen über solche unverantwortliche Ausgabenpolitik der Kommunen laut werden, das Reichsfinanzministerium sich bereits wiederholt mit Gegenmaßnahmen beschäftigen mußte[1]) und auch die „Länderkonferenz" und ihr Finanzausschuß u. a. gerade auch die „Beschränkung der kommunalen Ausgabenwirtschaft"[2]) zum Gegenstand ihrer Beratungen gemacht hat, so liegt das wohl einmal daran, daß vor allem in den ersten Jahren nach beendeter Inflation ebenso wie die Kommunen selbst auch die Aufsichtsbehörden die gesamte finanzielle Lage und die Auswirkungen der gefaßten Ausgabeschlüsse nicht genügend übersehen konnten; es liegt aber vor allem daran, daß äußere Aufsichtsbefugnisse, auch wenn sie noch so weit gehen, eine vernünftige kommunale Finanzgebarung allgemein nicht gewährleisten können. Sie können sich praktisch nur mit den schwerwiegendsten Fällen einer unberechtigten Ausgabenmehrung befassen. Dem gefährlichen ständigen Treiben der kommunalen Vertretungen, da und dort Ausgaben zu beschließen, die für sich allein jeweils nicht bedeutend erscheinen, insgesamt aber die ständige Erhöhung des kommunalen Bedarfs nach sich ziehen, kann die Aufsichtsbehörde nicht wirksam begegnen, da eine so eingehende Ueberwachung garnicht möglich ist. Außerdem ist es aber überhaupt, namentlich bei großen Kommunen mit starkem Eigenleben und erheblicher eigener Finanzkraft, schwer, von Aufsichtswegen die Finanzgebarung maßgebend zu beeinflussen. Die Notwendigkeit, die staatliche Ueberwachung allzu weit auszudehnen und sie auf die kommunale Finanzbetätigung im einzelnen zu erstrecken, muß immer zu Reibungen und Mißhelligkeiten zwischen Staats- und Selbstverwaltung führen, die in beider Interesse höchst unerwünscht ist. Deshalb scheint es uns bei

---

1) Vgl. Reichsfinanz-Min. Dr. Köhler in seiner Rede v. 26. 10. 27 bei Mosich S. 83 ff., insbes. S. 92 ff. und v. 19. 1. 28, Sten. Ber. d. RT. S. 12242 B.
2) Lassar, Preuß. Verw.-Bl. Bd. 49 S. 504.

dem Bestreben, den auch innerhalb der Kommunalverbände aufgetretenen mißlichen Folgen der übertriebenen Ausgabeninitiative der Kommunalparlamente entgegenzuwirken, nicht so sehr auf eine Verstärkung der Aufsicht von außen her, auch nicht etwa eine schematische Beschränkung durch Forderung einer qualifizierten Mehrheit bei Ausgabebeschlüssen anzukommen, als vielmehr darauf, auch hier von innen heraus den von der Verantwortung für das Gemeinwesen getragenen Einfluß der Verwaltung auf die Ausgabengebarung der Vertretungskörperschaften zu stärken.

II. Entbehrlichkeit weiterer äußerer und schematischer Einschränkungen.

1. Bei der Beurteilung der in den Kommunalverbänden nötigen und zweckmäßigen Reform ist zunächst darauf hinzuweisen, daß natürlich nur ein kleiner Teil ihrer finanziellen Bedrängnisse auf die eigene Ausgabengebarung zurückzuführen ist, ein großer Teil auf der zwangsläufigen Steigerung der Ausgaben für die ihnen gesetzlich überwiesenen Aufgaben beruht. Andererseits ist auch nur ein Teil der verbleibenden übermäßigen Steigerungen auf die eigentliche Initiative der Kommunalvertretungen selbst zurückzuführen; es kann nicht verkannt werden, daß auch die kommunalen Verwaltungen, in dem Streben, ihre Gemeinden oder Gemeindeverbände zu fördern, bei der Uebernahme von Aufgaben und Verpflichtungen oft über das zulässige Maß hinausgegangen sind. Schon aus diesem Grunde ist eine starke staatliche Kommunalaufsicht in Finanzsachen, insbesondere die Genehmigung der wichtigsten kommunalen Finanzbeschlüsse, immer nötig[1]). Sie kann und soll aber nur in Ausnahmefällen eingreifen, wo Kommunalvertretung und Verwaltung durch ihre Maßnahmen die Grenzen in wichtigen Angelegenheiten überschreiten, die die speziellen Aufgaben der Kommune und ihre finanzielle Kraft der kommunalen Betätigung setzen. Dazu genügen aber, abgesehen von einzelnen eben gestreiften Mängeln, die heutigen Befugnisse der Aufsichtsbehörden durchaus[2]). Darüber hinaus scheint uns eine Verstärkung und Erweiterung der staatlichen Aufsicht gegenüber der Ausgabengebarung der Kommunalvertretung nicht nötig und nicht zweckmäßig. Namentlich ist die ebenfalls von einzelnen wirtschaftlichen Verbänden[3]) geforderte Aufsicht des Reichsfinanzministers über die Ausgabengebarung der Kommunen ganz undurchführbar. Solange die Länder in ihrer heutigen Gestalt bestehen, muß die Kommunalaufsicht Landessache bleiben. Eine eigene Reichsaufsicht würde nicht

1) Lohmeyer S. 42.

2) So haben auch die Entwürfe der neuen preuß. Gemeindeverf.-Ges. die finanzielle Aufsicht im allgemeinen in ihrem jetzigen Umfang beibehalten; wenn sie teilweise an Stelle der „Genehmigung" ein befristetes Einspruchsrecht der Behörde setzen, so bedeutet das keine grundlegende Aenderung (vgl. Meister, DJZ 1927 S. 923).

3) z. B. die Denkschriften des Hansabundes, bei Mosich S. 41.

nur das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinde erheblich stören, sie würde auch einen Apparat erfordern, der wahrscheinlich mehr kostete, als die Aufsicht an Ersparungen einbrächte. So hat auch Reichsfinanzminister Dr. Köhler wiederholt selbst erklärt, daß eine solche Reichsaufsicht über die Finanzen der Kommunen nicht in Frage kommen könne[1]).

2. Auch eine schematische Beschränkung des Ausgabebewilligungsrechts durch Forderung einer Zweidrittelmehrheit für Ausgabebeschlüsse[2]) scheint uns nicht angebracht zu sein. Gerade in den kleinen Verhältnissen der meisten Kommunalverbände, namentlich in den kleinen Städten und Landgemeinden wird ja die Stellungnahme der einzelnen Kommunalvertreter allzu leicht durch persönliche Rücksichten oder gefühlsmäßige Gründe bestimmt und es bestände bei der allgemeinen Forderung einer qualifizierten Mehrheit für Ausgabenbeschlüsse in besonderem Maße die Gefahr, daß eine Minderheit von Eigenbrödlern durch Unnachgiebigkeit auch wohltätige, fortschrittliche Einrichtungen und Maßnahmen trotz ihrer Empfehlung durch die verantwortliche Verwaltungsstelle, ja gegen deren dringenden Wunsch verhinderte. Andererseits bietet das Erfordernis einer solchen qualifizierten Mehrheit, wie wir schon verschiedentlich betont haben, auch keinen genügenden Schutz gegen übertriebene, unnötige Ausgabebeschlüsse. Denn kommt es erst einmal zu einer Beratung und Beschlußfassung, so ist es leicht möglich, daß stimmungsmäßige Bindungen, persönliche oder Agitationsrücksichten auch einem finanziell nicht zu verantwortenden Antrag die vorgeschriebene qualifizierte Mehrheit bringen.

III. Notwendigkeit ausschließlicher Ausgabeninitiative der Verwaltung auch in den Kommunalverbänden.

Es muß daher auch in den Kommunalverbänden eine Beschlußfassung über Ausgabenanträge überhaupt ausgeschlossen sein, wenn nicht die Verwaltung sie gestellt oder aufgegriffen hat[3]). Nur wenn auch bei ihnen die Initiative zu Ausgabebeschlüssen allein der verantwortlichen Verwaltung überlassen bleibt, ist eine klare, systematische Finanzgebarung gesichert, die unabhängig von Sonderinteressen und Sonderwünschen alle wichtigen Kommunalaufgaben nach Möglichkeit in ihr Programm aufnimmt, alles nicht unbedingt Dringliche ausscheidet. Nur so, nicht durch mechanische Beschränkung einer qualifizierten Mehrheit, nicht durch dauernde Eingriffe einer verstärkten staatlichen Aufsicht, nicht auch durch das Recht des Magistrats, nachträglich allen Ausgabebeschlüssen zuzustimmen, wird die notwendige Beschränkung der Ausgabeninitiative der

---

1) so in der RT.-Sitzung v. 26. 10. 27 (Mosich S. 94).

2) Nach Angabe Lassars (Pr. Verw. Bl. Bd. 49 S. 504) soll ein im Reichsfinanzministerium ausgearbeiteter Entwurf eine solche Beschränkung vorsehen. Dagegen vgl. Hilferding in der RT.-Sitzung v. 28. 3. 28 (Sten. Ber. S. 13843).

3) So auch Lohmeyer S. 47.

Kommunalkörperschaften erreicht, die wirksam jede unnötige Ausgabe — ob es sich um bedeutende Summen oder um im Einzelfall nebensächlich erscheinende Beträge handelt — trifft, ohne zu unerwünschten Reibungen zwischen Staat und Selbstverwaltung zu führen, die aber andererseits dehnbar genug ist, um nicht einer fortschrittlichen Entwicklung im Wege zu sein.

Freilich eine Einführung des Prinzips durch Geschäftsordnungsbestimmung kommt hier nicht in Frage. Eine Möglichkeit, für die Dauer wirklich wirksame Grundsätze der parlamentarischen Praxis festzulegen, haben wir ja in den Kommunen nicht. Da aber hier auch keine Aenderung verfassungsrechtlicher Grundsätze in Frage kommt, da keine politischen Rechte des Parlaments auf dem Spiele stehen, wie bei einer ähnlichen Beschränkung der parlamentarischen Initiative im Reich und in den größeren Ländern, so fallen die Bedenken gegen eine gesetzliche Festlegung des Grundsatzes der alleinigen Ausgabeninitiative der Verwaltung hier weg. Es ist daher im Interesse einer vernünftigen und wohlüberlegten Finanz- und Ausgabengebarung der Kommunen zu fordern, daß in die Gemeindeverfassungsgesetze, insbesondere in die neu zu erlassenden, die Bestimmung aufgenommen wird, daß die Kommunalvertretungen über keinen Ausgabebewilligungsantrag Beschluß fassen können, wenn nicht die Verwaltung (Bürgermeister, Magistrat, Kreisausschuß usw.) ihn vorlegt oder seiner Behandlung zustimmt.

Es ist eine weitgehende Beschränkung, die wir so von den deutschen Parlamenten fordern, die wir den Kommunalvertretungen auferlegen wollen. Aber sie wird den Parlamenten selbst, ihrer Stellung und ihrem Einfluß im allgemeinen nicht schaden. Im Gegenteil. Mit dem Verzicht auf eine selbständige Ausgabeninitiative ziehen sie sich ja nur von einem Tätigkeitsfeld zurück, das ihre Aufgaben und ihre Kraft übersteigt, von der Führung und Leitung des Staats und des Verbands im einzelnen. Das ist Sache der verantwortlichen Regierung, der Verwaltungsorgane. Das Parlament hat ihnen die allgemeinen politischen Grundsätze zu geben, in deren Sinn die Verwaltung geführt wird und deren Einhaltung zu überwachen. Und je mehr es sich auf dieses ihm seiner Natur nach eigene Gebiet der grundsätzlichen Staatspolitik beschränkt, je mehr es auch alle Gefahren ausscheidet, die der sachlichen und verantwortungsbewußten Erfüllung seiner wichtigen Aufgaben drohen, desto sicherer und stärker wird allgemein seine Stellung, desto größer auch sein Ansehen in den Augen seines Auftraggebers, des Volkes.

Die Entwicklung geht zweifellos auf eine solche Beschränkung des Parlaments hin. Das zeigt nicht nur das Vorbild anderer Parlamentsstaaten, das zeigen auch die Ansätze im heutigen deutschen Recht. Das

Parlament würde sich selbst am meisten schaden, wenn es sich dieser zwangsläufigen Entwicklung entgegenstellen wollte. Man hat nicht mit Unrecht davon gesprochen, daß wir uns heute im Zeitalter einer „Konstitutionalisierung" der Parlamentsherrschaft befinden [1]). Und wie beim Uebergaug vom absoluten zum konstitutionellen Staat jene Monarchen für sich und ihr Land am besten handelten, die den Forderungen der Zeit entsprachen und freiwillig ihre Macht beschränkten, so werden auch die deutschen Parlamente ihre eigene Stellung im Staat am sichersten wahren und dem Wohl des Ganzen am meisten dienen, wenn sie sich die im Interesse der Staatsfinanzen notwendigen Schranken auferlegen. Daß aber die Sorge um eine gesunde öffentliche Finanzwirtschaft in Deutschland ihren Verzicht auf eine eigene Ausgabeninitiative verlangt, haben wir gezeigt. Damit aber wird diese Selbstbeschränkung, die schon das eigene Interesse an der Wahrung ihrer Stellung von ihnen verlangt, zur unbedingten staatspolitischen Pflicht, der sie sich nicht entziehen dürfen.. Denn da sie heute in weitem Umfang die entscheidenden, ausschlaggebenden Organe im Reich, in den Ländern und Gemeinden darstellen, gilt für ihre Entscheidung in besonderem Maße der oberste Grundsatz allen staatlichen Handelns:

Salus rei publicae suprema lex esto!

---

1) Hellpach S. 19.

(Abgeschlossen Anfang September 1928).

Lebenslauf.

Geboren bin ich am 18. Dezember 1901 in Limburg a. d. Lahn als Sohn des Kaufmanns und Fabrikbesitzers Ludwig Gotthardt und seiner Frau, Mathilde geb. Merk. Nach vierjährigem Besuch der Volksschule wurde ich Ostern 1912 in das Gymnasium meiner Vaterstadt aufgenommen; Ostern 1921 verließ ich es als Abiturient.

Ich studierte in Freiburg i. Br., München, Berlin und Marburg Rechts- und Staatswissenschaften und bestand im Dezember 1924 vor der Prüfungskommission beim Oberlandesgericht in Kassel die erste juristische Staatsprüfung mit dem Prädikat „Gut". Nach halbjähriger Beschäftigung als Referendar beim Amtsgericht in Limburg a. d. Lahn trat ich im Herbst 1925 in die allgemeine Staatsverwaltung über und erhielt meine Ausbildung als Regierungsreferendar an der Regierung in Kassel, an den Landratsämtern in Hersfeld und in Rinteln a. d. Weser und beim Magistrat und Finanzamt in Marburg. Zwischendurch verwaltete ich im Jahre 1927 längere Zeit vertretungsweise das Landratsamt in Dillenburg (Bez. Wiesbaden).

Im November 1928 bestand ich vor der Prüfungskommission im preußischen Ministerium des Innern die zweite Staatsprüfung mit „vollkommen befriedigend" und wurde als Regierungsassessor dem Landratsamt in Neuß a. Rh. überwiesen.

Am 21. Februar 1929 promovierte ich auf Grund vorliegender Arbeit an der juristischen Fakultät der Universität Marburg mit dem Prädikat „magna cum laude".